Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre

---

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

einer hohen staatswirtschaftlichen Fakultät

der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von

Wilhelm Offermann

Dipl.-Volkswirt

aus Stuttgart

Referent: Geheimer Rat Prof. Dr. Weber

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1928

ERSTER HAUPTTEIL

CHARAKTERISTIK DER MEISTBEGÜNSTIGUNG

A. Begriff der Meistbegünstigung

Wenn heute kurzerhand von Meistbegünstigung gesprochen wird, so gebraucht man dieses Wort in verschiedenem Sinne. Man hört etwa: Dieser Staat genießt die M.-B.;[1] die deutsche Handelspolitik verwendet in starkem Maße die M.-B.; es wird vielleicht gesagt: Dieser Vertrag enthält die M.-B., oder aber es stellt jemand fest: Dieses Land ist in jenem meistbegünstigt, was ein weniger kritischer Zuhörer bei anderem Anlaß in der Weise wiederholen könnte: Dieses Land ist in jenem am meisten begünstigt. Wir können also bei näherer Betrachtung das Vorkommen folgender verschiedener Begriffe feststellen:

1. die in einem Lande am meisten begünstigte Nation;
2. die in einem Lande meistbegünstigte Nation;
3. die in einem Vertrag formulierte Meistbegünstigungsklausel;
4. die M.-B. als ein in der Außenhandelspolitik angewandtes Prinzip;
5. die Behandlung nach dem Prinzip der M.-B. als eine technische Methode;
6. M.-B. als ein sich aus der M.-B.-Behandlung ergebender Zustand, ein in die Handelspolitik hineingetragenes System.

Wenn wir den Begriff der M.-B. als einer handelspolitischen Methode in seiner heutigen Bedeutung klar legen wollen, so können wir sagen, daß ein Staat, der einen andern nach den Regeln des M.-B.-Prinzips zu behandeln verspricht, sich verpflichtet, die Erzeugnisse, Staatsangehörigen, Schiffe usw. des anderen Teils unter keinen ungünstigeren Bedingungen zuzulassen und sie auch sonst in keiner Weise ungünstiger zu behandeln als diejenigen der in dieser Hinsicht am meisten begünstigten Nation. Diese Vereinbarung schließt nach heutiger Auffassung die Verpflichtung in sich, den Vertragskontrahenten auch an jeder, künftig einem dritten Staat eingeräumten Vergünstigung oder Befreiung irgendwelcher Art teilnehmen zu lassen. Das System der M.-B. ist also gerade dazu angetan, denjenigen Zustand, auf welchen eine philologische Auslegung des Wortes schließen müßte, nämlich den, einer im Vergleich mit den anderen Staaten

[1] Das häufige Vorkommen des Wortes Meistbegünstigung gab mir Veranlassung, die Bezeichnung M.-B. zu wählen.

bevorzugten, am meisten begünstigten Nation auszuschließen oder wenigstens bei einem ev. Vorkommen alsbald zu beheben. Die m.-b. Nation stellt den genauen Gegensatz zu der am meisten begünstigten Nation dar. (Die Diskrepanz zwischen den Begriffen, wie wir sie eben ausgelegt haben, und den Worten M.-B., m.-b. erklärt sich geschichtlich. Die Bezeichnung M.-B. und M.-B.-Klausel sind jünger als das tatsächliche Bestehen der M.-B. als handelspolitischer Methode und des aus ihr resultierenden Zustandes; Methode und Zustand waren aber ausschlaggebend für den Begriff der späteren, abkürzenden Wortbildungen. Erst als sich im 17. Jahrhundert die M.-B.-Klausel in der handelsvertraglichen Praxis als stereotype Formel herausbildete, entstand auch das Wort „Meistbegünstigung" als handelspolitischer terminus technicus, der infolge der starken Zusammenziehung der Formel in ein einziges Wort wie jedes Schlagwort den Mangel der Ungenauigkeit an sich hat.) Halten wir aber jedenfalls fest, daß wir von M.-B. als einem, die Handelspolitik eines Landes regelndem Prinzip erst angesichts einer Mehrheit von m.-b. Staaten reden können, nicht aber solange ein einzelner Staat eine vorzugsweise günstige Stellung genießt.

Es erweist sich also die Verallgemeinerung der an einzelne fremde Nationen, an ihre Waren, Staatsangehörigen usw. gemachten Zugeständnisse durch Ausdehnung der Vergünstigungen auf alle übrigen m.-b. Nationen als ein der M.-B. durchaus wesenhafter Zug. Man kann darum auch sagen: M.-B. ist das System der Gleichstellung alles Ausländischen untereinander in bezug auf Zulassung und Behandlung im Inland bei gleichzeitiger — tatsächlicher oder möglicher —, differenzieller Behandlung alles Ausländischen gegenüber dem Inländischen. Diese Definition gibt uns für eine spätere Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Handelspolitik eines Staates und der Form der in Anwendung gebrachten M.-B.-Klausel neue Gesichtspunkte. Die M.-B.-Klausel ist somit ein Instrument gegen die Gefahr der Zollunterscheidung; es wird die Aufgabe einer späteren Untersuchung sein, ob die Klausel zur Erreichung dieses Zweckes unbedingt geeignet und zuverlässig ist.

Eine allseitige Gleichstellung der fremden Nationen am Inlandsmarkt ist nun offenbar nur zu erreichen, wenn alle Teile die gleichen Vorteile genießen und den gleichen erschwerenden Hindernissen ausgesetzt sind. Es ist also klar, daß der Begriff der M.-B. ein Doppeltes umfaßt: den Gleichbegünstigungszwang und die Gleichbenachteiligungspflicht, wie man sich am besten ausdrückt, wenn man auf die Gleichstellung sämtlicher an einem Markte kon-

kurrierenden Volkswirtschaften abhebt, oder Meistbegünstigungs- und Mindestbenachteiligungspflicht, wenn man auf die für den einzelnen Staat aus dem M.-B.-Anspruch hervorgehende optimale Behandlungsweise hindeuten will. Das M.-B.-Prinzip enthält somit eine negative und eine positive Funktion, die in einem Verbot und in einem Gebot ihren Ausdruck finden. Das Verbot legt jedem Vertragsschließenden die Verpflichtung auf, die Staatsangehörigen und die Erzeugnisse des anderen Teiles in keiner ungünstigeren Weise zu behandeln, sie insbesondere mit keinen höheren oder lästigeren Steuern, Zöllen oder sonstigen Abgaben zu belegen, als denjenigen, welche bei den gleichen Erzeugnissen und Personen irgendeines Staates erhoben werden. Das Gebot besagt, daß jede Vergünstigung, Erleichterung und jeder Vorteil irgendeiner Art, welcher der Vertragsschließende irgendeinem dritten Staat jetzt oder künftig einräumt, auch auf den anderen vertragsschließenden Teil ausgedehnt wird oder wenigstens muß ausgedehnt werden können. Die positive und die negative M.-B.-Funktion und -Klausel ergänzen sich gegenseitig und umschreiben nebeneinander angeführt den gesamten Funktionsbereich der M.-B.

Unter M.-B.-Klausel soll nun in der Folge jede vertragliche Vereinbarung verstanden werden, deren Zweck es ist, die M.-B. als den für die gegenseitige Behandlung maßgebenden Grundsatz in irgendeiner Weise zu formulieren. Vergegenwärtigen wir uns aber, daß M.-B. als Zustand das Ergebnis einer gewissen Behandlungsweise ist. M.-B. in diesem Sinne kann also gleicherweise durch eine nur tatsächliche, autonome Behandlungsweise wie auf Grund eines vertraglich festgelegten Rechtsanspruchs (M.-B.-Klausel) gegeben sein. —

Bislang hat uns die Erörterung über den Begriff der M.-B. nur Methodisches, Technisch-Funktionales und das formale Ergebnis: die gleichstellende Behandlung zu sagen gewußt. Wenn wir uns nun nach dem tatsächlichen Inhalt der M.-B.-Klausel, etwa über die konkrete Beschaffenheit, das Ausmaß und die Objekte der Vergünstigungen erkundigen, so werden wir uns dabei auf die bereits gemachten Feststellungen stützen. Es hat sich gezeigt, daß es gerade im Wesen des besprochenen Prinzips liegt, sich — wann immer es irgendwo Anwendung findet — auf außerhalb von ihm liegende Zustände und Daten zu beziehen, und daß der mit der Vereinbarung der Klausel angestrebte Zweck, welcher eben den positiven Inhalt ausmachen sollte, sich aus dem immer wiederholten Vergleich zwischen derjenigen Behandlungsweise ergibt, welche den übrigen Nationen und derjenigen, welche der mit dem M.-B.-Anspruch ausgestatteten Nation widerfährt. Die Vorteile und die Begünstigungen, auf welche die M.-B. Anspruch gewährt, sind abgeleitete Rechte. Auf Grund der M.-B. können darum

irgendwelche Rechte nur und erst dann geltend gemacht werden, wenn überhaupt und wann ein dritter Staat eine relativ bessere Behandlung genießt. Ebenso erlöschen alle auf die M.-B. sich stützenden Rechte, wenn und wann die Rechtsansprüche dritter Staaten und die von ihnen tatsächlich genossenen Vorteile hinfällig werden. Die isoliert vereinbarte M.-B.-Klausel bietet also keine Gewähr für das Bestehen und die Zeitdauer des Bestehens irgendwelcher Rechte. Es läßt sich nur soviel feststellen, daß die M.-B. bezüglich der Verzollung die M.-B. gewährenden Staaten bei Zollautonomie zur Gewährung des jeweils bestehenden autonomen Minimaltarifs, bei einer Tarifvertragspolitik zur Gewährung der Zollsätze des jeweiligen Konventionaltarifs verpflichtet. Tatsächlich ist der Mangel jeden konkreten Inhalts eine wesentliche Eigenschaft der M.-B.-Klausel; M.-B.-Prinzip und M.-B.-Klausel sind abstrakter Natur, haben nur formalen Charakter. Darin liegt die größte, aus dem Wesen der Methode selbst hervorgehende Beschränkung, die dem Inhalt der reinen,[1] durch keine Tarifabreden ergänzten M.-B.-Verträge widerfahren kann.

B. Der Bereich vertraglich vereinbarter Meistbegünstigung

1. Gegenstand, Anwendungsbereich und zeitliche Reichweite

Es liegt offenbar im Belieben der Vertragsparteien, was sie vereinbaren wollen, auch wieweit etwa die Methode der M.-B. Anwendung finden soll. So ist es von dem Willen und der Geschicklichkeit der Unterhändler und der politischen Macht des Staatsverbandes, den sie vertreten, abhängig, ob die wechselseitige oder nur die einseitige Anwendung der M.-B. vereinbart wird. Die einseitige M.-B. ist zwar heute so gut wie verschwunden, wurde aber im Mittelalter und bis ins 19. Jahrhundert in Verträgen der europäischen Staaten mit anderen, politisch oder wirtschaftlich weniger fortgeschrittenen Ländern wie der Türkei, China, Japan oder mit kolonialen Gebieten angewandt. Solche Staatsverträge, in denen das Maß gegenseitiger Zugeständnisse ein ungleiches war, tragen zumeist den Namen „Kapitulationen".

Ebenso ist es ganz den Vertragsschließenden anheimgestellt, ob sie die M.-B. als alleiniges Vertragsobjekt oder neben anderen Vertragsgegenständen behandeln. Vorgreifend wollen wir hier die Zolltarifbindungen als die zur Ergänzung der M.-B.-Klausel wichtigsten Nebenabreden bezeichnen. Je nachdem, ob die Entscheidung für oder gegen

[1] Unter „reiner" M.-B. ist also in der Folge ein durch kein Zolltarifabkommen ergänzter Zustand oder vertragliches Verhältnis zu verstehen.

reine M.-B.-Verträge ausfällt, werden sich unter Umständen gewisse, später zu besprechende Folgen zeigen.

Der Anwendungsbereich, den die M.-B.-Klausel findet, ist ein nahezu unbeschränkter; er umfaßt alles, was Gegenstand völkervertraglicher Regelung sein kann. So vor allem: 1. das gesamte Gebiet des Warenverkehrs, die Zulassungsbedingungen, Zolltarife und -sätze, die Zollförmlichkeiten, die Handhabung der gesamten Zollverwaltungsmaßnahmen, die innere Besteuerung der Waren und den Warenschutz; 2. das gesamte Niederlassungs- und Verkehrsrecht, Bestimmungen über Zulassung und Behandlung der natürlichen und juristischen Personen und ihre Berufsausübung, Erwerb, Besitz und Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und Zuziehung zu Steuern und Realleistungen, behördlichen und gerichtlichen Schutz ausländischer Personen; 3. den gesamten Schiffs- und Hafenverkehr, die zu entrichtenden Hafen- und Lotsengebühren, das Recht auf Vervollständigung der Ladung, Hilfeleistung bei Seenot usw.; 4. das Konsulatswesen und die Vorzugsrechte der Konsulatsbeamten.

2. Die Beschränkungen der Meistbegünstigung

Es hat sich weiter oben ergeben, daß die größte Beschränkung des Inhalts der M.-B.-Klausel diejenige sei, welche aus der Eigenschaft jeden M.-B.-Anspruchs als einem abgeleiteten Recht hervorgeht. Diese Grenze aufzuheben, entzieht sich dem Willen der Vertragsschließenden. Trotzdem ist klar, daß die Parteien sozusagen in zweiter Instanz den der M.-B. unterstellten Wirkungskreis zu verkleinern oder zu vergrößern in der Lage sind, je nach dem Umfang, in dem die M.-B. zum regelnden Prinzip der einzelnen wirtschaftlichen und rechtlichen Beziehungen erhoben werden soll. Da die M.-B. an und für sich einen generellen und weitgreifenden Charakter hat, sind es vornehmlich die Beschränkungen derselben, welche häufig Anwendung finden und die uns hier kurz interessieren sollen. Man kann unterscheiden:

a) Die Beschränkungen territorialer Natur. In diesem Falle werden nur solche Vergünstigungen versprochen, welche gewissen, namentlich aufgeführten Staaten gewährt werden. Als klassisch gewordenes Beispiel bietet sich uns § 11 des Frankfurter Friedensvertrages von 1871 zwischen Deutschland und Frankreich, welcher bestimmt: „Jedoch sind ausgenommen von der vorgedachten Regel (der M.-B.) die Vergünstigungen, welche einer der vertragsschließenden Teile durch Handelsverträge anderen Staaten gewährt hat oder gewähren wird als den folgenden: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich-Ungarn, Rußland.“ Die territoriale Beschränkung kann aber auch die negative Form annehmen, daß dem vereinbarten Grundsatz der M.-B.

solche Vergünstigungen nicht unterstellt sein sollen, die ausschließlich nur einem bestimmten Lande (etwa Portugal von seiten Spaniens) jetzt und künftig eingeräumt werden.

b) Des weiteren kennt die Praxis der Handelsverträge eine zeitliche Beschränkung der M.-B. Wir denken dabei weniger an die zuweilen vorkommenden Terminfestsetzungen, von denen ab oder bis zu denen M.-B. versprochen wird, sondern an einen grundlegenderen Unterschied. Es gibt M.-B.-Verträge und gab es besonders in früherer Zeit, die sich nur zur Aufgabe machen, für die eine Vertragspartei diejenigen Vergünstigungen zu sichern, welche der Vertragsgegner irgendeinem dritten Staat in der Vergangenheit zugebilligt hatte, also die M.-B. pro praeterito.[1] In diesem Falle wird der M.-B.-Zustand, der sich in Zukunft ergeben kann, nicht zum Gegenstand der Vereinbarung gemacht. Im Mittelalter umfaßten die M.-B.-Abkommen — wie Poznansky dargelegt hat — meistens nur die M.-B. pro praeterito. Der Gund hierfür lag in der Seltenheit von Vertragsabschlüssen und in der sich daraus ergebenden größeren Stabilität der Handelsbedingungen. Als Beispiel für die zeitliche und zugleich für die territoriale Beschränkung sei der anno 1612 zwischen dem türkischen Sultan Achmet Chan und den Niederlanden abgeschlossene Vertrag angeführt, welcher bestimmte: „Toutes les Capitulations de mon Empire qui sont accordées à la France et à l'Angleterre et tout ce qui en est écrit et déclaré, est aussi accordé aux Pays-Bas; et tout ce qui est continu dans sudites Capitulations Impériales leurs sera aussi confirmé, et cette Capitulation Imperiale est sainte Loi, et on ne leur pourra faire de peine en aucune manière." Durch die Beziehungnahme auf frühere Verträge ist also eine doppelte Beschränkung erreicht. Beachten wir auch, daß man damals dann genau wußte, welche Konzessionen man dem Vertragsgegner zusagte. — Ganz im Gegensatz hierzu kann L. Glier feststellen, daß im 18. Jahrundert die M.-B. oft nur pro futuro vereinbart wurde. So liest man im dänisch-portugiesischen Vertrag vom 26. September 1766 den Passus: „sans contrevenir aux traités de commerce antérieurs faits par sa Majesté trèsfidèle avec d'autres puissances."

Heute umfaßt der Begriff der M.-B. sowohl diejenige pro praeterito wie diejenige pro futuro, insbesondere da man weiß, daß, wer M.-B. zu erwerben sucht, weniger auf irgendwelche konkreten, bereits gemachten Zugeständnisse Wert legt, als auf die Gewißheit jederzeitiger Gleichstellung mit seinen Konkurrenten auf dem Weltmarkt. Wiewohl eine solche zeitliche Beschränkung der M.-B. heute kaum

[1] Eine von L. Glier geprägte Bezeichnung.

mehr vorkommt und auch schon deswegen unnötig erscheint, weil die M.-B. gegenwärtig sowieso in mannigfacher Weise in ihrer Wirkung beschränkt wird, ist trotzdem auch heute noch eine derartige Unterscheidung der zeitlichen Wirkungen der M.-B. in den Vertragsabschlüssen üblich.

c) Weitaus die häufigste Beschränkung ist die hinsichtlich des von der M.-B. betroffenen Gegenstandes. Wenn ein Vertrag die Bestimmung enthält, daß der Warenverkehr und die Seeschiffahrt nach dem Grundsatz der M.-B. behandelt werden soll, so bedeutet dies zugleich eine Nichtanwendung der M.-B. für alle nicht genannten Gebiete und Beziehungen. An einer derart begrenzten Anwendung eines an sich für die Regelung der gesamten zwischenstaatlichen Beziehungen geeigneten Formel kommt fast kein Vertrag vorbei; doch sind die diesbezüglichen Praktiken der neueren Verträge noch viel einengender. Auch wenn ein Vertrag in größerem Rahmen M.-B. einräumt, findet sich häufig genug die negative Feststellung: „Ausgenommen von der M.-B.-Behandlung sind folgende Waren."

d) Wie der Anwendungsbereich der M.-B. praktisch unbegrenzt ist, so ist auch die Zahl und Art der Beschränkungen sehr groß. Wir fassen die Fülle weiterer Möglichkeiten als attributive spezielle Bedingungen zusammen. Einige Beispiele mögen verdeutlichen, was gemeint ist. Zur Gewährung der M.-B. wird etwa die Voraussetzung gemacht, daß die Waren auf dem Seeweg eingeführt werden müssen, wodurch die über eine nahe Landgrenze kommenden Güter benachteiligt werden. Oder es ist vereinbart, daß nur solche Schiffe und deren Waren m.-b. werden, die vom Produktionsland (meist Kolonien) direkt ohne Zwischenlandung die Häfen der vertragsschließenden Nationen anlaufen; oder solche Waren, die ohne vorherige Umladung oder Einlagerung eintreffen (andernfalls surtaxe d'entrepôt). Besonders ältere Verträge brachten derartige Bestimmungen, zu denen etwa auch die folgende zählt, daß nur solche Waren m.-b. werden, die auf Schiffen eingeführt werden, welche die Flagge eines der beiden kontrahierenden Staaten führen (sonst surtaxe de pavillon). Ein anderes Beispiel einer Beschränkungsart gibt uns der neueste deutsch-spanische Handelsvertrag, wonach die deutschen m.-b. Waren auch an Ermäßigungen der Zollsätze der zweiten Spalte des spanischen Tarifs teilnehmen, sofern diese Ermäßigungen nicht das Maß von 20% des Tarifsatzes unterschreiten. Zu diesen Beschränkungen ist schließlich jede, für den internationalen Handel prohibitive Bestimmung oder Maßnahme zu rechnen, welche neben gleichzeitiger M.-B.-Abrede sich in betreff der m.-b. Belange findet.

3. Die üblichen Ausnahmen

In der Praxis der Handelsvertragsstaaten hat sich ziemlich ausnahmslos eine Reihe von Ausnahmen ergeben, die dem M.-B.-Übereinkommen nicht unterstellt sind. Die Vergünstigungen, die zur Erleichterung des nahen Grenzverkehrs, meist innerhalb einer 15 km-Zone gewährt werden, können auf Grund der eingeräumten M.-B. nicht in Anspruch genommen werden; desgleichen diejenigen Ermäßigungen und Erleichterungen, welche die Folge einer Zollunion sind. Als nicht übertragbar gelten auch solche Vergünstigungen, die gemäß besonderem Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zugestanden werden. Außerdem verstehen sich die Staaten in der Regel nicht dazu, die für ihren eigenen Verkehr mit ihren Kolonial- und Mandatsgebieten reservierte Vorzugshandlung auf fremde Nationen auszudehnen; schließlich unterliegt die Küstenschiffahrt meist sondervertraglicher Regelung.

C. Die verschiedenen Formen der Meistbegünstigungsklausel

Es hat sich ergeben, daß die bisher besprochenen Umstände, in deren Begleitung die M.-B.-Klausel gefunden wird, also die auf sie sich beziehenden Nebenbestimmungen von ziemlicher Bedeutung für die praktische Reichweite der M.-B. sind. Ein solch maßgebender Einfluß muß auch der Formulierung der Klausel selbst zugesprochen werden. Man kann sagen, daß eine gute Form dem Inhalt und Wesen der darzustellenden Sache gerecht werden muß. Es wird also in der Form zum Ausdruck kommen, welche Auffassung der Schöpfer der Form von dem Inhalt des Gesagten hatte, was ihm wichtig erschien, was er besonders betonen wollte und was er zu sagen unterließ, sei es mit Absicht oder mangels besseren Wissens. Vielleicht könnte es fraglich erscheinen, ob eine derartige Betrachtungsweise sich an Hand des modernen Vertragsmaterials aufzwingen würde, jedenfalls ist sie aber notwendig, um den in der Geschichte geführten Kampf um die M.-B. und eine ihrer Hauptformen, die später zu erörternde bedingte M.-B. (Reziprozität) verstehen zu können. Wir betrachten zuerst

1. Die äußere Formulierung der Meistbegünstigung

a) Ausführliche Form: Wir wollten diejenige Form die beste nennen, welche dem Wesen der Sache am besten gerecht wird, die also der uns bekannten doppelten Natur der M.-B. entsprechend sich in eine positive und negative Klausel gliedert. Es tut dabei nichts zur Sache, ob beide Funktionen nebeneinander erwähnt sind oder —

wie in den Handelsverträgen tatsächlich meist der Fall ist — in zwei, räumlich oft weit voneinander getrennten Artikeln. Das wesentliche dabei ist die Garantie, welche eine derart exakte Formulierung bietet. Als Beispiel möge der am 23. Juli 1862 zwischen Belgien und Großbritannien geschlossene Vertrag dienen:

Artikel 14. „Weder der eine noch der andere der hohen kontrahierenden Teile darf auf Waren, Erzeugnisse des Bodens oder der Industrie, des anderen Teiles andere oder höhere Eingangsabgaben legen als diejenigen, welche jetzt oder künftig auf dieselben Waren, wenn solche von irgendeinem anderen fremden Lande kommen, gelegt sind oder gelegt werden."

„Jeder der beiden Teile verpflichtet sich, den anderen an jeder Begünstigung, jeder Bevorrechtung oder Herabsetzung in den Ausfuhrzolltarifen der in dem gegenwärtigen Vertrag erwähnten oder nicht erwähnten Artikel teilnehmen zu lassen, die der eine von beiden einer dritten Macht einräumen möchte. Überdies verpflichten sie sich gegenseitig keine Abgaben oder Einfuhr- oder Ausfuhrverbote eintreten zu lassen, die nicht gleichzeitig auf die anderen Nationen Verwendung finden."

Hier ist die M.-B. dadurch vereinbart worden, daß man die Konsequenzen der Methode ausgesprochen hat.

Sehr häufig finden sich Verträge, welche nur die eine oder die andere Funktion formuliert haben. Es ist z. B.

b) nur in negativer Form gesagt: „Die vertragsschließenden Teile verpflichten sich gegenseitig ihre Waren mit keinen höheren oder anderen Zöllen zu belegen und für dieselben keine lästigeren oder anderen Einfuhrbestimmungen zu treffen, als wie sie bei den Erzeugnissen irgendeines anderen Staates zur Anwendung kommen." Das Gegenteil dazu ist

c) die lediglich positive Formulierung, wie sie in dem 1860 zwischen Frankreich und England abgeschlossenen sogenannten Cobdenvertrag vorkommt: „Chacune des deux Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce Puissance."

Endlich kann man noch den schon im 18. Jahrhundert vorkommenden Typus der

d) nur „ausdrücklichen" Formulierung nennen, z. B. die beiden vertragsschließenden Teile verpflichten sich, sich gegenseitig auf dem Fuße der m.-b. Nation zu behandeln. Die ausdrückliche Form oder, wie Glier sagt, die „glatte" Form, nennt also lediglich das Prinzip

beim Namen und unterläßt es, die Konsequenzen näher zu beschreiben. Es bestand also besonders in früherer Zeit keine Sicherheit dafür, daß sich beide Teile einig waren, inwieweit die M.-B. in Anwendung kommen sollte, ob nur pro praeterito oder nur pro futuro oder beides, ob damit ein Anspruch auf den allgemein geltenden Tarif oder auch auf die Ermäßigung desselben gegeben sein sollte. Darum findet sich die nur ausdrückliche Form meist nur in vorläufigen Abkommen oder sie wird gewöhnlich in irgendeiner Weise ergänzt. Als Beispiel kann wiederum genannt werden Artikel 11 des Frankfurter Friedensvertrages von 1871: „Da die Handelsverträge mit den verschiedenen Staaten Deutschlands durch den Krieg aufgehoben sind, werden die deutsche und die französische Regierung den Grundsatz der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der m.-b. Nation ihren Handelsbeziehungen zugrunde legen. Die Regel umfaßt: Die Ein- und Ausgangsabgaben, den Durchgangsverkehr, die Zollförmlichkeiten, die Zulassung und Behandlung der Angehörigen beider Nationen und der Vertreter derselben. Jedoch sind ausgenommen von der vorgedachten Regel die Begünstigungen, welche einer der vertragsschließenden Teile durch Handelsverträge anderen Staaten gewährt hat oder gewähren wird als den folgenden: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich-Ungarn, Rußland."

Die Aufstellung der verschiedenen M.-B.-Klauseln soll nur einige markante Typen herausstellen, um in die bunte Fülle der Formen etwas Übersichtlichkeit zu bringen. In Wirklichkeit findet man selten eine dieser Typen in ganz reiner Form, vielleicht mit Ausnahme der ausführlichen Klausel, die im 18. und 19. Jahrhundert mit großer Regelmäßigkeit in den Meistbegünstigungsverträgen figurierte. Wenn man die heutigen Handelsverträge überprüft, wird man sehen, daß unsere Zeit eine besonders bevorzugte Formel nicht mehr kennt, daß aber sehr häufig die ausdrückliche Formulierung in programmatisch einleitender Bestimmung gebraucht und dann durch eine große Reihe von Einzelbestimmungen ergänzt wird.

Dieser Umstand gibt uns Anlaß, auf die Feststellungen Gliers über den Inhalt der verschiedenen Formeln einzugehen. Glier hatte sich zur Aufgabe gemacht, die richtige Auslegung des lange strittigen Inhalts des Vertrags zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 1. Mai 1828 festzustellen. Er hat zu dem Zweck eine sehr umfangreiche Zahl von Handelsverträgen durchgearbeitet und zum Vergleich herbeigezogen, welche in der Zeit von 1778 bis 1860 (Epoche der Reziprozitätsverträge) abgeschlossen worden sind. In dieser Epoche hat sich ein Typus der M.-B. durchgesetzt, der in starkem Maße von dem monoton wiederholten Vertragstyp der nord-

amerikanischen Handelspolitik bestimmt worden ist. Als Beispiel erwähnen wir den preußisch-amerikanischen Vertrag von 1828 (existiert nicht in deutscher Sprache):

Artikel 5: „No higher or other duties shall be imposed on the importation into the United States of any article . . . than are or shall be payable on the like article of any other foreign country."

Artikel 9: „If either party shall hereafter grant to any other nation any particular favour . . . it shall immediatly become common to the other Party freely, where is freely granted such favour to the other nation or on yielding the same compensation where the grant is conditional."

Glier hat nun zweifellos recht, wenn er nachweist, daß die Negativklausel zunächst nur die M.-B. pro praeterito bzw. den Anspruch auf den geltenden Generaltarif verbürge — er nennt sie darum „Tarifklausel" — und daß die Positivklausel, welche sich regelmäßig auf den Mitgenuß an Zollminderungen und künftigen Vertragszöllen bezieht, erst den juristischen Anspruch auf die schon in der Negativklausel angedeutete (shall be payable) M.-B. pro futuro gewährt, welche nur unter gewissen in der Negativklausel noch gar nicht genannten Bedingungen (Reziprozität) zugestanden werden soll. Glier hat mit dieser Feststellung recht, solange es sich um diese älteren Verträge handelt. Für die modernen Verträge muß aber gesagt werden, daß ein derartiges Zusammenfallen von Form und Inhalt bzw. Reichweite der M.-B.-Klausel nicht mehr besteht. Wenn heute ein Staat wie etwa Frankreich im Versailler Diktat in Anlehnung an die geschichtliche Entwicklung und Überlieferung die negative und positive Formel anführt und sich darin die Begünstigungen ausbedingt, welche der Vertragsgegner dritten Staaten gewährt hat oder „in Zukunft gewähren wird", so mag ihn dazu die Liebe zur Genauigkeit und die Vorsicht bestimmen. Aber kein Staat, der heute die M.-B. ohne diese Eierschalen ihrer Entwicklung, also nur in ausdrücklicher Formulierung vereinbart, wird aus diesem Grunde auf künftige Vergünstigungen verzichten müssen. Möglich, daß Differenzierungsbestrebungen aus solcher Tatsache Nutzen zu ziehen suchen, ohne daß aber jeweils eine, von der derzeitigen Auffassung über die selbstverständliche Reichweite der M.-B. in die Zukunft, abweichende Ansicht bestünde. DieVerflechtung des internationalen Welthandels hat es mit sich gebracht, daß das Zugeständnis des Generaltarifs heute im Normalfall für so selbstverständlich gilt, daß der Anspruch darauf sich kaum auf eine vertragliche Regelung zu stützen braucht. Man sieht heute den Zweck der M.-B.-Abreden, in welcher Form immer getroffen, in der möglichst dauernden Erreichung gleich günstiger Bedingungen auf dem Welt-

markt, wie sie die übrigen Konkurrenzstaaten genießen und legt darum jeder M.-B.-Klausel eine in die Zukunft reichende Wirkungskraft bei.

2. Die zwei Hauptformen der Meistbegünstigung

Während die bisher besprochenen Formen in mehr oder weniger breiter Weise die der M.-B. zukommenden Aufgaben angedeutet haben, wenden wir uns nun denjenigen Formen der M.-B. zu, welche erkennen lassen, in welcher Weise man sich die Durchführung der Funktionen der M.-B. gedacht hat. Man unterscheidet von diesem Gesichtspunkt die unbedingte und die bedingte M.-B. (Reziprozität). Als Beispiel für die bedingte M.-B.-Klausel bringen wir den Prototyp und ersten Abschluß dieser Art, den 1778 zwischen den Vereinigten Staaten von Nordamerika und Frankreich geschlossenen Vertrag:

Artikel 2: The most Christian King and the United States engage mutually not to grant any particular favour to other nations in respect of commerce and navigation, whiche shall not immediatly become common to the other party, who shall enjoy the same favour freely if the concession was freely made, or on allowing the same Compensation, if the concession was conditional."

Artikel 3: The subjects of the most Christian King shall pay in the ports . . . of the United States no other or greater duties or imposts, of what nature soever they may be . . . than whiche the nations most favored are or shall be obliged to pay . . ."

Anders heißt es in dem unbedingten, zwischen England und dem deutschen Zollverein 1865 abgeschlossenen M.-B.-Vertrag:

Artikel 5: „Any favour, privilege or reduction in the tariff of duties of importation or exportation, whiche either of the contracting parties may concede to any third power, shall be extendet immediatly and inconditionally to the other."

Ein weiteres Beispiel der unbedingten M.-B., das sich einer etwas anderen Ausdrucksweise bedient, ist der deutsch-italienische Vertrag vom 21. Dezember 1865.

Artikel 5: „Die beiden vertragenden Teile geben sich die Zusicherung, sich mit Bezug auf Eingangs- und Ausgangsabgaben wechselseitig auf dem Fuße der m.-b. Nation zu behandeln. Jeder der beiden Teile verpflichtet sich demgemäß jede Vergünstigung, jedes Vorrecht und jede Ermäßigung, welche er in den gedachten Beziehungen einer dritten Macht bereits zugestanden hat oder in der Folge zugestehen möchte, gleichmäßig auch dem andern vertragenden Teile gegenüber ohne irgendwelche Gegenleistung in Kraft zu lassen."

Der Unterschied zwischen den beiden hier gezeigten Formen der M.-B. liegt darin, daß die Gewährung des M.-B.-Anspruchs von einer ev. Gegenleistung abhängig gemacht wird oder nicht.

a) Begriff und Wesen der unbedingten Meistbegünstigung

Das Nichtvorhandensein der Bedingung einer speziellen Gegenleistung, von deren Erfüllung die Gewährung der aus dem M.-B.-Anspruch hervorgehenden Rechte im einzelnen akut werdenden Falle abhängig gemacht werden kann, scheint uns das Wesen der unbedingten M.-B. auszumachen. Somit gehört die Existenz eines ausdrücklichen Hinweises auf die Unbedingtheit der Rechte nicht zum Begriff der unbedingten M.-B.

Unseres Erachtens scheint seit dem ersten Bestehen der M.-B. bei den vertragsschließenden Staaten der Gesichtspunkt zunächst Geltung gehabt zu haben, daß die M.-B.-Gewährung ihre generelle und einmalig summarische Gegenleistung in den, im Vertrag von seiten des Kontrahenten gemachten Zugeständnissen, also etwa in der ebenfalls generell gewährten M.-B. finde, so daß im einzelnen Falle einer Erweiterung von Vergünstigungen keiner der vertragsschließenden Teile Anspruch auf ein spezielles Entgelt habe, ohne daß aber dadurch der Wechselseitigkeit der M.-B. Abbruch geschähe. Diese Auffassung bestand allgemein bis 1778. In diesem Jahre schließen die Vereinigten Staaten von Nordamerika nach der Selbständigkeitserklärung ihren ersten, mit Frankreich getroffenen Handelsvertrag in der bis dahin unbekannten Form der bedingten M.-B. ab. Von 1778—1860 setzt nun — wie uns die geschichtlichen Studien, besonders von Glier und Poznansky zeigen — eine Periode ein, in der fast nur bedingte M.-B.-Verträge abgeschlossen werden. Diese Periode findet ihr Ende mit dem 1860 zwischen England und Frankreich geschlossenen sog. Cobdenvertrag, der unbestritten als ein unbedingter M.-B.-Vertrag gilt. Der entsprechende Artikel desselben lautet: „Chacune des deux Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce Puissance. Elles s'engagent, en outre, à ne prononcer l'une envers l'autre aucune prohibition d'importation ou d'exportation qui ne soit en même temps applicables aux autres nations."

Unter diese Bestimmung fielen ursprünglich nur bestimmte Waren, aber schon im gleichen Jahre folgte eine „Convention complémentaire" folgenden Inhalts: „Chacune des Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège, ou

abaissement de tarif que l'une d'elles accorderait à une tierce Puissance pour l'importation des marchandises mentionnées ou non dans le traité de 23 janvier 1860."

Der Umstand, daß dieser Vertrag die übliche Bedingung der Gegenleistung nicht enthielt, genügte, um ihm als unbedingten M.-B.-Vertrag besondere Bedeutung beizumessen, die um so größer war, als nach erfolgtem Zusatzabkommen die M.-B. ohne jede Einschränkung galt, was bis zur damaligen Zeit des sich eben durchsetzenden Freihändlertums noch nie erreicht gewesen war. Die nach dem Cobdenvertrag geschlossenen Verträge enthielten ähnlich den beiden obigen Beispielen des deutsch-englischen und des deutsch-italienischen Abkommens einen ausdrücklichen Hinweis auf das Fehlen der Bedingung. Es geschah dies, um den Unterschied zu den bislang üblichen bedingten M.-B.-Verträgen zu betonen, und wenn heute — bei der Vorherrschaft der unbedingten M.-B.-Klausel — wieder wie in der ersten Zeit der Hinweis auf die Unbedingtheit teilweise fehlt, so kann doch kein Zweifel über den unbedingten Charakter der heutigen M.-B.-Verträge bestehen.

Um der in der einschlägigen Literatur zum Teil bestehenden Unklarheit der Begriffe zu entgehen, sei darauf hingewiesen, daß Lusensky eine Ungenauigkeit begeht, wenn er in seiner Schrift die hier beschriebenen Formen „unbeschränkte" und „beschränkte M.-B. (Reziprozität)" nennt. Man wendet einerseits die Begriffe „bedingte" und „unbedingte" M.-B. heute allgemein in dem eben beschriebenen Sinne an und benötigt andererseits die Worte „beschränkte" und „unbeschränkte" M.-B., um weiter oben Dargelegtes zu definieren. (Wir befinden uns damit zugleich im Einklang mit dem Sprachgebrauch des Auslandes: Englisch: The clause conditional, inconditional; the restrictions of the clause; Französisch: clause conditionelle, inconditionelle, limitations apportées à la clause.)

b) Die bedingte Meistbegünstigungsklausel, Reziprozitätsklausel

Begriff der Reziprozität

Wir kommen überein von bedingter M.-B. dann zu reden, wenn die M.-B.-Klausel die Bestimmung enthält, daß entgeltlich gemachte Vergünstigungen der m.-b. Nation auch nur gegen Entgelt zugestanden werden könnten. Vergegenwärtigen wir uns dabei, daß man es mit bedingter M.-B. nach dem üblichen Sprachgebrauch nur da zu tun hat, wo die Bedingung in einer Gegenseitigkeit der gemachten einzelnen Begünstigungen besteht. Verträge solchen Inhalts, wie sie zuerst, am meisten und hartnäckigsten von den Vereinigten Staaten von Nordamerika geschlossen wurden, sind unter dem Namen Rezi-

prozitätsverträge bekannt. Nun wird aber häufig die Reziprozität als Gegensatz der M.-B. bezeichnet. Man muß sich also darüber einigen, was unter Reziprozität verstanden werden soll.

Reziprozität heißt nun zunächst auf deutsch Gegenseitigkeit, Wechselseitigkeit, die in der Umkehrung eines Gegebenen liegt. Auf die Handelspolitik übertragen bedeutet dies, daß ein Staat, der einem anderen ein konkretes Zugeständnis macht, erwartet, daß ihm umgekehrt von der Gegenseite das gleiche Zugeständnis gemacht wird. Dies ist der ursprüngliche generelle Begriff der „reinen" Reziprozität, wie ihn besonders die Schweiz in den Handelsverträgen zur Anwendung gebracht hat. Die Vereinigten Staaten haben nun in dem oben zitierten Vertrag mit Frankreich erstmals den Begriff der Reziprozität mit dem der M.-B. in einer Weise verknüpft, welche der Reziprozität einen speziellen Sinn beilegt und aus dem Ganzen ein Gebilde eigener Art geschaffen hat, das mit der Übersetzung „gegenseitige M.-B." oder „M.-B. und Reziprozität" nicht gekennzeichnet werden kann. Denn mit der „reinen" Reziprozität im Zusammenhang mit der M.-B. haben wir es zu tun, wenn zwei Staaten sich gegenseitig die M.-B. einräumen, jedoch nur insoweit, als gegenseitig genau die gleichen Rechte zugestanden werden. Eine derartige Bedingung macht aber eine restlose Durchführung der M.-B. zur Unmöglichkeit. Als nun aber die Amerikaner im Jahre 1778 die bis dahin geltende Auffassung aufgaben, daß eine befriedigende Gegenleistung summarischer Art für die Einräumung der M.-B. in den vom Vertragsgegner gemachten Zugeständnissen und dem daraus erwachsenen Zustand der Handelsverhältnisse liege, gingen sie dazu über, bei der Uebertragung von Vergünstigungen wenigstens eine Gegenseitigkeit irgendwelcher Leistungen im einzelnen Falle zu verlangen. Sie stellten sich dabei auf den Standpunkt, daß um der Gerechtigkeit willen der Anspruch auf Gewährung spezieller Vergünstigungen ein wechselseitiger, reziproker sein müsse. Damit sollte erstens die Möglichkeit einer Gegenseitigkeit der Zugeständnisse, zweitens gleichzeitige Möglichkeit einer restlosen Durchführung der M.-B.-Methode gewährleistet werden. So entstand der Begriff der speziellen Reziprozität, der mit dem der M.-B. eng verknüpft ist. Da das Entgelt, wie es die „reine" Reziprozität zu geben hatte, in den Handelsverträgen nun zur Durchführung des M.-B.-Systems nicht mehr genügte, änderte sich bald konsequenterweise der Ausdruck des ersten Vertrages mit spezieller Reziprozitätsklausel von 1778: „on yielding the same compensation" in die Wendung: „in return for compensation as nearly as posible of proportionate value and effect" (gegen eine möglichst gleichwertige Leistung).

Felix Borchardt hat der Doppelzüngigkeit der Reziprozität aus dem Wege gehen wollen und folgende Unterscheidung vorgeschlagen:

1. reine Reziprozität (ursprünglicher Begriff);
2. volle Meistbegünstigung (unbedingte M.-B.);
3. reziproke M.-B. (an Stelle des jüngeren Begriffs der speziellen Reziprozität als bedingter M.-B.).

Uns scheint der Begriff „reziproke M.-B." nicht mehr zu sagen, als wechselseitige M.-B.; darunter ist aber, wie schon oben gesagt, etwas anderes gemeint und dem nicht zum Ausdruck verholfen, was die Amerikaner darunter verstanden haben wollten.

Da uns also die Begriffsaufstellung Borchardts auch nicht über die Schwierigkeiten hinwegzuhelfen vermag, wenden wir uns an den Sprachgebrauch der einschlägigen Literatur, um zu erfahren, welchen Sinn wir mit dem Wort Reziprozität verbinden dürfen.

L. Glier, der bei weitem die umfassendsten und eingehendsten Studien über die M.-B. gemacht hat, gebraucht Reziprozität und bedingte M.-B. synonymisch.

Frhr. v. Teubern bezeichnet die Verträge, in denen die „M.-B.-Klausel im Zusammenhang mit der Reziprozität enthalten ist" — gemeint ist hier mit Reziprozität offenbar die Klausel einer ev. Bedingung spezieller Gegenleistungen und nicht die reine Reziprozität — als „sog. Reziprozitätsverträge".

Lusensky, der infolge Ungenauigkeit beschränkte statt bedingte M.-B. sagt, schreibt über seine Abhandlung: „Unbeschränkte gegen beschränkte M.-B. (Reziprozität)".

B. Hinst spricht in seiner Abhandlung „M.-B. und Reziprozität" von der „bedingten M.-B., die mit Reziprozität bezeichnet wird".

Jastrow definiert in seiner „Handelspolitik" die „sog. Reziprozitätsklausel" folgendermaßen: „Jeder der beiden vertragsschließenden Teile verspricht, daß er dem anderen Teil jede Bevorzugung zu demselben Preis zugänglich machen wird, gegen den er sie einem dritten Staate einräumt."

Poznansky definiert: „Les traités de réciprocité sont les traités de commerce, qui contiennent la clause (de la nation la plus favorisée) conditionelle." An anderer Stelle: „Si la condition apparait sous une forme qui la laisse en dehors de l'intérêt (des speziellen Gegenstandes der Vergünstigung, dessen Begabung mit einer Bedingung die Beschränkung der eingeräumten M.-B. ergeben würde), elle concerne seulement un fait extérieur que la nation bénéficiaire de la clause doit accomplir à un tiers. La condition appliquée à la clause de la nation la plus favorisée apparait sous la forme ci-desous dans les traités dits de réciprocité."

Die zufolge eines amerikanischen Gesetzes von 1916[1] eingesetzte U. S. Tariff-Commission, deren Präsident bis 1919 Prof. Tausig, Havard gewesen ist, gab 1919 einen Bericht: „Reciprocity and Commercial Treaties" heraus. Dieser unterscheidet folgende verschiedene Bedeutungen der Reziprozität: 1. reciprocity als eine gegenseitig gleiche Behandlung auf ein und demselben Punkt. Diese Bedeutung zeigt den älteren generellen Begriff. 2. Reciprocity als ein Austausch verschiedener, aber als gleichwertig erachteter Zugeständnisse. Diese Bedeutung zeigt die Abwandlung des älteren generellen Begriffes, durch welche eine Verbindung der M.-B. und der Reziprozität in der Reziprozitätsklausel als bedingter M.-B.-Klausel erst möglich wurde.

Wenn man also gewöhnlich von Reziprozitätsverträgen spricht, so verbindet man damit die Vorstellung einer Gegenseitigkeit von speziellen Meistbegünstigungsansprüchen im einzelnen Falle. Demzufolge beantworten wir die oben gestellte Frage dahin, daß Reziprozität und M.-B. nicht schlechthin Gegensätze darzustellen brauchen, es aber auch nur dann sind, wenn Reziprozität im älteren generellen Sinn „strikter" Gegenseitigkeit gebraucht wird. Tatsächlich kann die M.-B.-Klausel mit der reinen wie mit der speziellen Reziprozität verbunden werden, wofür uns die neuesten Handelsverträge noch Beispiele liefern.

Wesen der Reziprozität

Wir haben bisher nicht angestanden, die Reziprozität als bedingte M.-B. zu bezeichnen. Wir konnten uns dabei auf unsere Definition des Begriffes stützen, welcher die M.-B. als ein System charakterisierte, welches die verschiedenen, auf einem fremden Markte konkurrierenden, ausländischen Staaten in wirtschaftlicher und rechtlicher Beziehung gleichstellt. Ob dieser Zustand gegen einen bestimmten Preis und gegen welchen erreicht werde, blieb dabei unberücksichtigt. Ohne Zweifel darf aber die Modifikation einer Methode nur dann deren Namen beanspruchen, wenn sie die Erzielung des zum Wesen dieser Methode gehörenden Zustandes nicht verhindert. Erkundigen wir uns darum bei den Schöpfern der Reziprozität, welche Zwecke sie mit ihrer Methode anstrebten und welche Gründe sie zu ihrem Vorgehen veranlaßt haben.

Artikel 3 des Vertrages zwischen der Union und Costa Rica von 1851 lautet: „da es die Absicht der beiden hohen vertragsschließenden Teile ist, sich durch die vorausgehenden Artikel zur gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der m.-b. Nation zu verpflichten, so ist hiermit zwischen ihnen verabredet" . . ., es folgt die Reziprozitätsklausel.

[1] Siehe Jastrow, Handelspolitik.

In der Präambel des Vertrages von 1778 zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten lesen wir, es sei die Absicht der beiden Staaten, ihre Handelsbeziehungen „d'une manière équitable et permanent" zu regeln „en prennent pour base de leur arrangement l'égalité et la réciprocité la plus parfaite et en observant d'éviter toutes les préférences". Als bestes Mittel zur Erzielung ihrer Absichten erkennen sie:[1] „the most perfect equality and reciprocity." Ihr Zweck ist: „to avoid all those burthensome preferences, whiche are usually sources of debat, embarasement and discontent."

Das Reziprozitätssystem wurde also ausdrücklich geschaffen, um eine präferentielle Behandlung und Diskriminierung zu vermeiden: „reserving withal to each party the liberty of admitting at its pleasure other nations to a participation of the same advantages."

Man hat es also als selbstverständliche Pflicht eines Staates angesehen, welcher Reziprozitätsverträge abschloß, seinen Vertragsgegnern die Möglichkeit zu lassen dritten Staaten die gleichen Vergünstigungen zu gewähren, die er seinen Kontrahenten eben eingeräumt hatte. Die Verallgemeinerung der Vergünstigungen, das Kriterium für das Vorhandensein der M.-B. ist also bei der Reziprozität gegeben, wenigstens der Absicht nach. Die Ansicht der Amerikaner, warum die unbedingte M.-B. ungenügend sei, faßt Stone[2] mit folgenden Worten zusammen: To extend gratiously to one country what has been pourchased by another country at the cost of equivalent concessions is manyfestly unfaire", denn das hieße Präferenzierung der später Meistbegünstigten. Deswegen sind die Amerikaner doch keine Gegner der M.-B., wie sie selbst bezeugt und diejenigen anderen Staaten erfahren haben, die die Eigenart der amerikanischen Reziprozitätsverträge erkannten (zu ihnen gehörte Deutschland nicht). Wohl aber sind sie Gegner einer schlechthinigen Verallgemeinerung von Vergünstigungen.

Diese Denkungsart hat in dem Text der Reziprozitätsverträge ihren Niederschlag gefunden. Dort ist regelmäßig nur die positive, auf künftige Vergünstigungen sich beziehende Klausel mit einer Bedingung versehen, während das meist in negativer Form erscheinende Versprechen (keine höheren und anderen Zölle usw.) einander gegenwärtig m.-b. zu behandeln, ohne Bedingung blieb. Beispiele dafür können in großer Zahl beigebracht werden; wir wählen den Vertrag zwischen Sardinien und dem Kirchenstaat von 1847. Sardinien gehörte zu denjenigen europäischen Staaten, welche das Reziprozitäts-

[1] Wir zitieren auch die von Glier angeführten Stellen.
[2] North American Review 1906 p. 443.

system am besten ausgebildet und gehandhabt haben. Artikel 11 des genannten Vertrages lautet:

„Der Handelsstand des einen Landes soll im Gebiet und in den Häfen des anderen Landes aller der Handels- und Schiffahrtsbegünstigungen teilhaftig sein, deren sich gegenwärtig die Angehörigen irgendeines anderen Landes daselbst zu erfreuen haben.

Wenn in Zukunft einer der hohen kontrahierenden Teile einer anderen Nation in Ansehung des Handels und der Schiffahrt eine besondere Vergünstigung einräumt, so soll die Begünstigung unverzüglich dem anderen Teil zugute kommen, und zwar ohne Entgelt, wenn die Begünstigung unentgeltlich erteilt, oder gegen dieselbe Vergütung oder ein anderes Äquivalent, wenn das Zugeständnis an eine Bedingung geknüpft war."

Der Grundsatz, den Vertragskontrahenten eine gleich günstige Behandlung mit den anderen Staaten zu gewähren, wird an sich unbedingt zugestanden, aber die Erlangung dieser Gleichstellung soll an die Erfüllung gleicher Bedingungen geknüpft sein, wie sie für den Erstbegünstigten gegolten haben.

Diese Äquivalenztheorie ist nun nicht allein das Erzeugnis des amerikanischen Gerechtigkeitssinnes. Man wollte den Tauschwert der Konzessionen voll auswerten um selbst möglich viel dabei herauszuschlagen. Zweifellos haben eine kaufmännische Auffassung der Handelspolitik als von einem Geschäft und merkantilistisch-protektionistische Vorstellungen an der Schaffung der bedingten M.-B.-Klausel mitgearbeitet.

Wenn wir das System der unbedingten (und möglichst unbeschränkten, manchesterlichen) M.-B. charakterisieren können durch die Bereitschaft einer schlechthin bedingungslosen und allseitigen Ausdehnung gemachter Zugeständnisse, wenn auf der anderen Seite das Handelssystem der reinen Reziprozität eine streng individuelle Regelung der Handelsbeziehungen von Staat zu Staat bedeutet, so bewegt sich die Methode der Reziprozität als bedingter M.-B. in der Mitte zwischen beiden Systemen und unterscheidet sich von der unbedingten M.-B. durch die stärkere Betonung individueller handelspolitischer Beziehungen.

ZWEITER HAUPTTEIL

DIE MEISTBEGÜNSTIGUNG IN DER DEUTSCHEN HANDELSPOLITIK VOR UND NACH DEM KRIEGE

A. Vorkriegszeit: Der Kampf um die Meistbegünstigung zwischen Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Nordamerika

Nachdem bislang das Grundsätzliche über die M.-B. besprochen worden ist, wenden wir uns nunmehr einem zusammenfassenden Überblick zu, der das Schicksal der M.-B. in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre darstellen soll. Dabei wird sich die Untersuchung hauptsächlich an die vertraglichen Abmachungen des Deutschen Reiches halten und die Stellung desselben sowie seiner Kontrahenten zu dem in Frage stehenden Prinzip kennzeichnen. Eine eingehende Würdigung von Einzelheiten bleibt einem dritten Teile vorbehalten, welcher zusammenfassend eine Kritik der Meistbegünstigungspolitik während dieser ganzen Zeit bringen soll. Die Natur der Sache erfordert es, nicht allein auf die M.-B. als solche, sondern auch auf ihre Handhabung und Einordnung in die gesamte Handelspolitik, vor allem auf ihr Verhältnis zur Zollpolitik zu achten.

Aus dem vorangehenden Teil der Abhandlung ist noch in Erinnerung, daß auf die 1778 mit dem preußisch-nordamerikanischen Handelsvertrag einsetzende Periode der Reziprozitätsverträge im Jahre 1860 eine neue Epoche durch den zwischen England und Frankreich abgeschlossenen Cobdenvertrag eingeleitet wurde, in welcher sich die unbedingte und außerdem freihändlerische M.-B. in den Handelsverträgen rasch und in großem Umfang Geltung verschafft hat. Dies gilt auch von dem Handelsabkommen des deutschen Zollvereins, etwa von dem 1862 mit Frankreich und dem 1865 mit Italien und mit Belgien abgeschlossenen Vertrage. Diesen Verträgen des sog. westeuropäischen Handelsvertragssystems ist es eigentümlich, daß sie fast durchgehend „reine" unbedingte M.-B.-Verträge sind; nur ganz wenige sind durch Tarifbindungen von meistens geringer Bedeutung ergänzt. Die gleichen Tendenzen, die zur Wiederanwendung der unbedingten M.-B. geführt hatten, bestimmten in den 60er und 70er Jahren die gesamte Handelspolitik und machten somit die genannten reinen M.-B.-Verträge zu Instrumenten einer durchaus freihändlerischen Politik.

Derart war die Situation bei der Gründung des Deutschen Reiches, für dessen Handelspolitik zweierlei von besonderer Bedeutung werden

sollte: 1. der § 11 des Frankfurter Friedens von 1871 mit Frankreich, 2. das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Nordamerika und der zwischen ihnen und Preußen 1828 abgeschlossene Vertrag. In beiden Fällen ist es gerade die M.-B., die infolge ihrer schwerwiegenden Auswirkungen die gesamte Handelspolitik nicht nur Deutschlands und seiner Kontrahenten ausschlaggebend bestimmt, vielmehr auch diejenige der übrigen Staaten weithin in ungewollte Mitleidenschaft gezogen hat.

1. Die Entwicklung der deutsch-französischen Handelspolitik auf Grund des § 11

Um eine etwaige Fortführung des Krieges von 1870 auf wirtschaftlichem Gebiet zu verhindern, sollten die Handelsbeziehungen zwischen Frankreich und Deutschland durch den Friedensvertrag von Frankfurt geregelt werden. Während Bismarck beabsichtigte, den Handelsvertrag von 1862 mit einer 10jährigen Laufzeit wieder in Kraft zu setzen, bestimmten ihn die französischen Unterhändler:

1. Die glatte unbedingte M.-B. statt der Wiederinkraftsetzung des Vertrages zu vereinbaren.

2. Dieser Vereinbarung durch Unterlassung einer Zeitbestimmung und vermittels ihrer Eigenart als Teil eines unkündbaren Friedensvertrages eine ewige Dauer zu verleihen, anstatt die Handelspolitik auf 10 Jahre zu binden.

3. Eine territoriale Beschränkung der M.-B. auf die folgenden sechs Staaten vorzunehmen: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich-Ungarn und Rußland (Text des § 11 s. S. 12).

Dies ist der Inhalt des § 11 des Frankfurter Friedensvertrages. Über die Tragweite der beiderseitigen Zollautonomie und die Unablösbarkeit des Meistbegünstigungsversprechens war sich jedenfalls keiner der beiden Teile im klaren. In betreff der, der territorialen Beschränkung zugrundeliegenden Absichten gingen die Ansichten in den späteren Jahren auseinander. Für uns ist jedoch nur wichtig festzustellen, daß eine effektive Beschränkung der auch an Deutschland zu gewährenden Konzessionen dadurch nicht erzielt wurde. Gewährten nämlich Deutschland oder Frankreich z. B. an Italien eine Vorzugsbehandlung, so besaß sicher England oder sonst einer der sechs, in § 11 genannten Staaten auf Grund eines M.-B.-Vertrages ein Recht auf Mitgenuß an der zunächst nur an Italien gewährten Bevorzugung, und sobald nur einer der sechs Staaten im Besitz einer solchen Vergünstigung gelangte, erfreute sich auch Deutschland bzw. Frankreich derselben Vorteile.

Auf dieser Grundlage nahm nun die deutsch-französische Handelspolitik und mit ihr bis zu einem gewissen Grade die europäische Handelspolitik folgende Entwicklung. Im Jahre 1872 wurde in Frankreich ein System mäßiger Finanz- und Schutzzölle eingeführt. In dieser Maßnahme lag im Grunde schon die Tendenz zur Aufhebung der älteren französischen Tarifverträge, die jedoch erst 1881 gekündigt werden konnten und umwälzende Neuerungen vorher nicht erlaubten. Für das Deutsche Reich lag kein Grund vor, von der bisher geübten freihändlerischen Politik abzugehen, die gerade im Gegenteil 1877 ihren Höhepunkt mit der Abschaffung der Eisenzölle erreicht. Doch eben in diesen Jahren macht sich schon eine innerdeutsche Gegenbewegung bemerkbar, die ihre Anhänger aus verschiedenen Lagern erhält und zum Teil von ähnlichen Bestrebungen des Auslands unterstützt bzw. begleitet wird. (Ursachen: Deutsche Wirtschaftskrise von 1873; Gründung des Zentralverbandes deutscher Industrieller 1876; Front der deutschen Industrie gegen die Konkurrenz Englands und gleichzeitige Front der deutschen Agrarier gegen den amerikanischen Getreideimport befürwortete einen Schutz der solidarischen Interessen durch Zölle; Bismarcks Wunsch, dem Reich Einnahmen zu verschaffen, bedient sich des Protektionismus zwecks Schaffung von Finanzzöllen; in Deutschland und den übrigen Staaten Vorbereitung auf die von Frankreich zu erwartende Zollerhöhung.) Die Entwicklung fand ihren Niederschlag in dem deutschen Schutzzolltarif von 1879, welcher den Auftakt einer sehr protektionistischen Periode bildet. Deutschland beginnt seine Zollautonomie zu nützen.

Auf der anderen Seite benützte Frankreich den vorhergesehenen Ablauftermin für seine Handelsverträge, um dieselben 1881 zu kündigen und ebenfalls einen neuen Tarif, und zwar einen Doppeltarif mit einer 24%igen Erhöhung der geltenden Sätze einzuführen. Infolge der allgemeinen Geschäftsstockung setzte jedoch Frankreich in neuen, mit Belgien, Italien, Spanien, Portugal 1881, mit der Schweiz 1882 und mit Serbien 1883 abgeschlossenen Tarifverträgen die Sätze beinah auf die alte Höhe zurück. Der Generaltarif kam nur Holland, Dänemark und Griechenland gegenüber zur Anwendung. Deutschland erhielt auf Grund des § 11 die niedrigen Sätze zugebilligt.

Vergegenwärtigen wir uns, daß Frankreich sich somit seit 1870 (wie auch schon vorher) zu Zollbindungen verpflichtet hatte und daß Deutschland die ganze Zeit im Genuß derselben stand, daß aber andererseits Deutschland weder in den vor 1870 noch in den später zustande gekommenen Verträgen Vertragszollsätze von Bedeutung eingeräumt hatte, hingegen besonders für Frankreich seit 1879 seine autonomen

Zölle erhöhte. Deutschland wurde die Nutznießerin des § 11 dadurch, daß es sich auf die reine M.-B. beschränkte.

Es beginnt nunmehr mit den 80er Jahren die Zeit, wo es hieß, daß Deutschland an fremden Tischen mitessen wolle, ohne zu zahlen. Während Frankreich bis 1890 nur Zölle erheben konnte, die im wesentlichen noch auf dem napoleonischen Zolltarif beruhten, während auch die übrigen Staaten Europas im großen und ganzen und wenigstens bis zu Beginn der 80er Jahre an der Politik der westeuropäischen Handelsverträge festgehalten hatten, läßt Deutschland 1885 und 1887 (5 Mk. Zoll pro dz Weizen) hochschutzzöllnerische Tarifreformen ergehen. Die M.-B. und die unbedeutenden Zollbindungen wurden dabei nicht verletzt. Die Nachteile für das Ausland waren groß, aber nicht zu ändern, da die deutschen Handelsverträge erst 1891 abliefen. Besonders hatten Frankreich und die Schweiz unter diesen Umständen zu leiden. Soweit seine Tarifverträge es erlaubten, erhöhte Frankreich 1883, 1885 und 1887 seine Zölle, besonders für Getreide und Zucker in starkem Maße. Außerdem erteilte es, vor allem an die Schweiz, keine Konzessionen aus Furcht, sie könnten auf Grund des § 11 auch Deutschland zufallen, das selbst doch gar keine Zugeständnisse machen wollte.

Diese Politik Deutschlands hatte sich aber mit Beginn der 90er Jahre zu Ende gelebt. In Frankreich war ein neuer Doppeltarif mit sehr erhöhten Sätzen in Vorbereitung. Mit Rußland und Österreich-Ungarn stand Deutschland im Zollkrieg (1887), in England war der merchandise marks act erschienen und in den Vereinigten Staaten brachte das Mac Kinley Bill (1890) neue Zollerhöhungen; überall Politik der Ausschließungszölle, die nicht zuletzt Deutschland galten und dieses einzukreisen drohten. So blieb für Deutschland nur eine rasche und entschiedene Absage an die Politik des Nehmens und Nichtgebens übrig. Die Caprivischen Handelsverträge, das sog. mitteleuropäische Handelsvertragssystem, waren die rettende Tat, welche sich zu umfangreichen Tarifbindungen mit Zollermäßigungen bekannten und gleichzeitig die M.-B. „bedingungslos und ohne weiteres" einräumten. Deutschland schloß derartige Verträge 1891 mit Belgien, Italien, Österreich-Ungarn, Schweiz, 1892 mit Serbien, 1894 mit Rußland, 1896 mit Japan ab.

Dieser Staatengruppe steht eine andere gegenüber, die weiterhin und mehr denn je der autonomen Handelspolitik huldigt: Frankreich, Spanien und Griechenland. — Die französischen Handelsverträge liefen 1892 ab. Dem schlechten Vorbild Deutschlands folgend und die allseitige Feindschaft gegen dieses nutzend bereitete Frankreich einen neuen Doppeltarif vor, der 1892 in Kraft trat und bei welchem die

Sätze des Minimaltarifs um 40%, die des Maximaltarifs um 69% erhöht waren. Die für Deutschland wichtigen Zölle für Getreide und Vieh waren nicht im Minimaltarif enthalten, sondern der französischen Gesetzgebung überlassen. Zugleich bricht Frankreich mit dem bisher geübten System der Tarifverträge, sichert sich somit vollste Zollautonomie. Nunmehr schickt sich also Frankreich an, im Genuß der Caprivischen Tarifbindungen und umgeben von hohen Zollmauern, seinerseits die größtmöglichsten Vorteile aus der glatten und unbedingten M.-B.-Klausel des § 11 zu ziehen; die Rollen sind vertauscht. Im ganzen war das Ergebnis dieser Politik für Frankreich wenig günstig: wohl steigert sich die Einfuhr aus Deutschland nur noch langsam, wohl wird die französische Handelsbilanz infolge der Einfuhrbeschränkung aktiv, aber die französische Volkswirtschaft entwickelt sich langsamer als die englische und die amerikanische. (In dieser Entwicklung mögen sich freilich auch die Folgen des Krieges noch auswirken.) Und als 1895 der französisch-schweizerische Zollkrieg — Frankreich wollte der Schweiz wegen § 11 keine Vergünstigungen einräumen — zugunsten der Schweiz endigte, erhielt auch Deutschland die an die Schweiz gemachten Zugeständnisse ohne weiteres und umsonst.

Trotz der schlechten Erfahrungen, die in den vergangenen zwei Perioden vor und nach 1890 die beiden Staaten mit dem rigorosen Protektionismus auf der Basis der reinen M.-B.-Verpflichtung des § 11 gemacht hatten, betritt Deutschland von neuem den alten Weg, um der französischen Handelspolitik mit denselben doppelschneidigen und unzulänglichen Mitteln zu begegnen. 1902 wird der neue deutsche Zolltarif veröffentlicht, der aussah, als sei er von den Wirtschafts- und Interessenverbänden selbst entworfen worden. Eugen Richters politisches ABC-Buch sagt (1903): „Die Vorlage von 1902 ist ein bisher unerhört gewesenes System des Universalprotektionismus", „ein Privathaushalt der Hinterwäldler". — Das Gesetz sah nur einen einfachen autonomen Tarif vor, ohne die Möglichkeit der Entstehung eines Konventionaltarifs zu unterbinden, aber es limitierte für einige Positionen (Getreide, Vieh, Schafe) Minimalsätze. Auf Grund des neuen Tarifs wurden die Bülowschen M.-B.- und Tarifverträge mit Belgien, Bulgarien (1905), Griechenland, Japan, Rumänien, Rußland, Schweden, Schweiz, Serbien, Italien, Österreich-Ungarn und Portugal geschlossen. Diese Verträge enthalten alle die unbedingte M.-B.-Klausel. Die alte Politik der Tarifverträge: den Vertragsstaaten niedrigere Sätze zu gewähren und nur Nichtvertragsstaaten gegenüber hohe Zölle zur Anwendung zu bringen, ist freilich nur noch formal eingehalten. Außer der Zollerhöhung brachte der neue Tarif eine weitgehende Spezialisation in 946 Positionen mit 5400 Warenbezeichnungen.

Kein Wunder, daß der Abschluß neuer Tarifverträge auf Schwierigkeiten stieß. Alle Vertragsstaaten erhöhten ihre bisherigen Vertragssätze bedeutend. Bezeichnenderweise konnte man im schweizerischen Bundesrat dieser Jahre berichten: „Gegenseitiger Freihandel wurde von Deutschland abgelehnt, hingegen die Bereitwilligkeit erklärt, gegen eine Zollerhöhung für die Einfuhr nach Deutschland auch eine solche für die Einfuhr nach der Schweiz anzunehmen."[1] (Bei dieser Entwicklung ist die von der Politik der Vereinigten Staaten ausgehende Rückwirkung nicht zu vergessen.) Zwischen Deutschland und Frankreich spielte sich jedenfalls folgender Kampf ab: Frankreichs Zollpolitik richtete sich gegen Deutschland, um sich für die Ausbeutung des § 11 durch Deutschland vor 1891 schadlos zu halten. Deutschland hingegen war bestrebt, diesen französischen Absichten durch vertragliche Vereinbarungen die Spitze abzubrechen, und — da sich Frankreich zu Tarifbindungen nicht mehr herbeiließ — wenigstens die Einräumung des französischen Minimaltarifs zu erreichen. Da Deutschland nicht zu diesem Ziele kam, wandte es seinen autonomen Tarif, besonders dessen Spezialisation und die Bülowschen Tarifverträge ausgesprochenermaßen gegen Frankreich an. Einige Beispiele dafür. Der schwere, zum Verschneiden bestimmte italienische Rotwein bezahlte einen Vertragszoll von 15 Mk. pro dz. „Als Verschnittweine zu dem ermäßigten Zollsatze von 15 Mk. pro dz sind nur solche rote Naturweine . . . zuzulassen, welche mindestens 9,5 und höchstens 20 Gewichtsteile in 100 Weingeist sowie im Liter Flüssigkeit bei 100° Celsius 28 g trockenen Extrakt enthalten." Da nun die französischen Weine dieser Art weniger als 9% Gewichtsteile haben, galt für sie der autonome Tarif, d. h. für Weine mit einem Weingeistgehalt

von	nicht mehr als	14%	des Gewichts	24	Mk. pro dz
„	„ „	14—20%	„ „	30	„ „ „
„	„ „	als 20%	„ „	160	„ „ „

Ebenso wurden französische Weine zugunsten des ungarischen Tokayer, des italienischen Massala und des portugiesischen Porto differenziert. Ein anderes Beispiel der Differenzierung französischer Waren bietet der deutsch-schweizerische Handelsvertrag (1904), welcher das schweizerische Bergvieh von der Montbéliardrasse folgendermaßen unterscheidet: „Die Schnauze soll schwarz sein, gerändert mit einem sehr hellen, beinah fehlerhaften Braun, die Klauen schwarz, die Hornenden und das Schwanzende dunkel. Es sollen Kühe, Kalbinnen und Färsen sein im Alter von über 6 Wochen, die, in einer Höhenlage von mindestens 300 m über dem Meeresspiegel aufgezogen, alljährlich min-

[1] Zitiert bei Eßlen, Politik des auswärtigen Handels.

destens eine einmonatige Sömmerung in einer Höhenlage von mindestens 800 m durchgemacht haben."

Entsprechend zahlten die russischen Pferderassen je nach Wert 50 bzw. 72 Mk. Zoll, die französischen die autonomen Sätze von 90 bzw. 180 Mk.

Die Zollautonomie — soweit man sie sich erhalten hatte — diente den gleichen Absichten unterschiedlicher Behandlung. So war der deutsche Bundesrat ermächtigt, die Zollsätze für Champagner, Kognaks usw., typische französische Ausfuhrgüter, zu erhöhen. 1909 traf die Flasche französischen Champagners ein Zollsatz von 1.80 Mk., 1910 von 2.80 Mk., 1911 von 3.80 Mk., kurzum Retorsionszölle für französische Waren. Die französischen Exporteure beschwerten sich besonders auch darüber, daß die hohen Zollsätze auf Schaumweine und Spirituosen nach dem Taragewicht, also inkl. der schweren Flaschen berechnet wurden. Sei noch erwähnt, daß man an anderen administrativen Schikanen und Repressalien es nicht hat fehlen lassen.

Der Franzose Adolphe Mages glaubt berechnen zu können, daß die aus der deutschen Spezialisation und den deutschen, autonom gebliebenen Sätzen für französische Waren sich ergebende Differenzierung für Frankreich einen Zollzuschlag von 13% betragen habe. Ohne Frankreich zu nennen, kehrte Deutschland auf diese Weise die nachteiligen Wirkungen der glatten M.-B. des § 11 gegen Frankreich. In der französischen Kammer fällt das Wort „que l'Allemagne, après avoir ressuscité le protectionisme agonisant, il y a quelque trent ans, à invoqué le protectionisme aggressif et en à fait un système d'organisation militaire et de conquête".

Der einzige Ausweg aus diesen Verhältnissen wäre der gewesen, daß Frankreich seinen Minimaltarif Deutschland zugestanden hätte, wofür dieses auf die Differenzierung französischer Waren sicher würde gerne verzichtet haben. Statt dessen ahmt Frankreich die Allüren Deutschlands nach. 1905 verteilt der französische Handelsminister die Übersetzungen der deutschen Tarife mit allen Einzelheiten und Gruppierungen an die einschlägigen Stellen zur Kenntnisnahme und zwecks Geltendmachung von Forderungen bei einer französischen Tarifrevision. Der revidierte Tarif trat 1910 in Kraft; die Sätze des Maximaltarifs waren um 50% erhöht worden, der Minimaltarif blieb bei wenigen Ermäßigungen und einigen Erhöhungen ungefähr auf dem bisherigen Niveau, also eine ausgesprochene Kampfmaßnahme gegen Deutschland mittels eines nach Herkunft der Waren weitgehend spezialisierten Tarifs.

In dieser Weise hat sich das Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich immer unfruchtbarer gestaltet. Die Beschwerden über die

Verzollung und unterschiedliche Behandlung fanden kein Ende, die beiderseitigen Gegenmaßnahmen wurden immer schroffer. Eine Folgeerscheinung davon war die Gründung des deutsch-französischen Wirtschaftsvereins (comité franco-allemand) im Jahre 1910, dessen letztes Ziel die Vorbereitung und Erreichung eines Zollvertrages war, der vor dem Kriege allerdings nicht mehr zustande kam. Diese ganze Entwicklung der deutsch-französischen Handelspolitik, die aus sich heraus immer wieder Anlaß findet, die angewandten Methoden noch unheilvoller und bis ins Unmögliche zu steigern, die die übrigen Volkswirtschaften Europas in Mitleiden- und Mittäterschaft gezogen hat oder von ihnen mit ähnlichen Tendenzen selbständig begleitet wurde, spielt sich ab auf dem Hintergrund der glatten (reinen), unbedingten M.-B.-Klausel des Frankfurter Friedens. Der § 11 hat diese Vorgänge zum großen Teil selbst veranlaßt und sie später nicht mehr unterbinden können.

Die Zeit von 1870—1914 zerfällt in drei durch die Jahre 1890 bzw. 1892 und 1902 bzw. 1910 getrennte Abschnitte. Im ersten war Deutschlands Handelspolitik autonom und arbeitete in allen seinen Handelsverträgen wie auch durch § 11 nur mit der reinen M.-B., zugleich war Frankreich durch seine Tarifverträge und darum durch § 11 Deutschland gegenüber in starkem Maße gebunden. In der zweiten Periode treibt Frankreich eine autonome Handelspolitik, wenig beengt durch die vorher drückend empfundene M.-B.-Klausel des Frankfurter Friedens und für Deutschland wird die Bindung mittels Tarifverträgen infolge des § 11 unangenehm wegen der autonomen Politik Frankreichs. Gekennzeichnet sind diese beiden Perioden durch ein möglichstes Unterlassen von Konzessionen auch an dritte Staaten, um den handelspolitischen Gegner nicht mitbegünstigen zu müssen. Eine dritte, im Jahre 1902 beginnende Periode hat dann Mittel gefunden, um die aus der Meistbegünstigungsklausel hervorgehenden Pflichten gegenüber den Kontrahenten nach Belieben des Zugestehenden zu gestalten und jene unliebsamen Folgen der unbedingten M.-B. zu umgehen, wodurch man in der freien Erteilung von Zugeständnissen an irgendwelche Staaten durch Ansprüche auf generelle und bedingungslose Verallgemeinerung seitens solcher Staaten behindert wird, welche man nicht nur nicht m.-b. behandeln, sondern differenzieren will. Abwechselnd profitiert der eine Teil durch eine Benachteiligung des anderen, die dem Sinne der M.-B. durchaus zuwider ist und die ein Mitgenießen der vom anderen Teile an dritte Staaten gemachten Vergünstigungen anstrebt, ohne daß man selbst irgendein Zugeständnis zu machen bereit ist. Unter diesen Verhältnissen mußten auch die übrigen europäischen Staaten leiden, sei es dadurch, daß sie an

Deutschland oder Frankreich große Zugeständnisse machen mußten, um von ihnen, welche eine Mitbegünstigung ihrer handelspolitischen Gegner vermeiden wollten, schließlich doch nur ein geringes Entgegenkommen zu finden, oder sei es nur dadurch, daß die Restriktionszölle und die absperrende Spezialisation den natürlichen Austausch der Waren unmöglich machte.

2. Die Entwicklung der deutsch-amerikanischen Handelspolitik auf Grund des Vertrags von 1828

Von besonderer Wichtigkeit war auch das deutsch-amerikanische Vertragsverhältnis. Dieses beruhte auf dem schon (S. 13) angeführten Vertrag von 1828 zwischen dem deutschen Zollverein und der Union und einem entsprechenden Vertrag zwischen den Seeuferstaaten Hamburg, Bremen und Lübeck mit der Union. Die Amerikaner ließen diese Verträge nur für die einstigen Kontrahenten, nicht für das Deutsche Reich gelten, waren im Gegenteil sehr befriedigt, daß sie einen Teil der deutschen Waren vermittels Ursprungszeugnissen und Konsularfakturen, die zwecks Wertverzollung beizugeben waren, hinsichtlich ihres Ursprungs erkennen und differentiell behandeln konnten. Die beiden genannten Verträge[1] enthielten bekanntlich die bedingte M.-B., die Reziprozitätsklausel in dem früher besprochenen Sinne. Da nun § 11 und die Caprivischen und Bülowschen Handelsverträge die unbedingte M.-B. enthielten, nahmen die Vereinigten Staaten an allen von Deutschland überhaupt, da stets unentgeltlich, gemachten Vergünstigungen teil, ohne aber selbst Konzessionen unentgeltlich zu gewähren. Deutschland und Europa erhielten also von Amerika keine Zugeständnisse. Die Reziprozitätsklausel wirkte demnach gegenüber der unbedingten, an Tarifverträge gebundenen bzw. als unbedingt unablösbaren (§ 11) M.-B.-Pflicht genau so, wie die reine ungebundene M.-B.-Klausel etwa des § 11 gegenüber der tariflich gebundenen unbedingten M.-B.-Klausel. Wichtig für das deutsch-amerikanische Verhältnis dieser Jahre ist vor allen Dingen, daß Deutschland die zu Recht bestehende Bedingtheit der M.-B.-Klausel von 1828 nicht erkannte und auch aus den praktischen Tatsachen die richtigen Konsequenzen zu ziehen unterließ.

Die Entwicklung war im einzelnen folgende. Im Jahre 1872 ermäßigten die Vereinigten Staaten, nachdem sie seit 1816 ihre Zölle erhöht hatten, ihren Zolltarif um 10%; sie nehmen also gewissermaßen eine Anpassung an die europäische freihändlerische Bewegung an.

[1] Besonders eingehend behandelt von L. Glier, Die M.-B.-Klausel; Richard Calwer, Die M.-B. der Vereinigten Staaten; Robert Weber, System der deutschen Handelsverträge.

Aber schon das Jahr 1883 bringt eine 20—25%ige Zollerhöhung und 1890 folgt das hochschutzzöllnerische Mac Kinley Bill. Trotzdem muß Deutschland der Union seinen Konventionaltarif einräumen. Im Jahre 1893 folgt in den Vereinigten Stáaten der Wilson-Tarif, der eine geringe Tarifermäßigung brachte, welche aber so weit hinter den ursprünglichen Absichten zurückblieb, daß der Präsident dem Gesetz seine Unterschrift verweigerte, weil es ihm zu schutzzöllnerisch war. Deutschland hielt damals an der Meinung fest, mit der Union in einem unbedingten M.-B.-Verhältnis zu stehen. DieAuffassung der Union über die M.-B. ließ keinen Zweifel zu, wenn man z. B. die Bestimmung des Wilson-Tarifgesetzes beachtete, wonach dem Präsident das Recht zustand Einfuhrverbote zu erlassen, falls die Produktionsländer nicht zu Gegenleistungen bereit seien. Das Jahr 1897 brachte dann in den Vereinigten Staaten den Dingley-Tarif, dessen unerhörte Sätze eine 70%ige Steigerung des Wilson-Tarifs und 55%ige Wertzölle enthielten. Diese dauernden und unglaublichen Zollerhöhungen vollzogen sich trotz der bedingten M.-B. des Vertrags von 1828, welcher eben keine Zolltarifbindung kannte. Ganz analog den deutsch-französischen Verhältnissen stand die Union dabei im Genuß des deutschen Konventionaltarifs. Der neue Tarif brachte außer der Erhöhung eine weitgehende Spezialisation. Z. B. betrug die Zahl der, die Zollsätze für Textilwaren bestimmenden Positionen

	Abt. J Baumwollwaren	Abt. j Stoffe aus Hanf, Jute und Flachs	Abt. H Wolle und Wollfabr.	Abt. K Seidenwaren	Summe
im Wilson-Tarif	15	13	18	5	51
im Dingley-Tarif	20	25	36	7	88

Oder es war z. B. die Position „Baumwollstoff, nicht gebleicht usw., bei dem mehr als 50, aber nicht weniger als 100 Fäden in Schuß und Kette auf den Quadratzoll fällt", in 12 verschiedene Unterpositionen aufgeteilt worden, denen jeweils ein anderer Zollsatz entsprach.

Diese Verhältnisse konnten nur durch einen Tarifvertrag gebessert werden oder durch strikte Anwendung eines gegenseitig entsprechenden handelspolitischen Verhaltens — d. h. unter Umständen Verweigerung des deutschen Vertragstarifs angesichts der autonomen amerikanischen Sätze für Deutschland — geändert werden.

Von 1890—97 wurde also der amerikanische Tarif dreimal geändert. Die Folgen für den Handel Deutschlands und der anderen europäischen Staaten waren naturgemäß sehr nachteilig. Die Unsicherheit der Handelsbedingungen wurde immer größer; kaum hatten

sich die Kalkulation und Fabrikation umgestellt, folgte schon ein anderer, meist erhöhter Tarif. Dazu kamen die Schikanen der Zollbehandlung, die fast unmöglich gewordene richtige Deklaration der Wertzölle, die beinahe unumgänglich zu enormen Zollstrafen führte. Für je 1% Abweichung vom amtlich amerikanisch geschätzten Wert gegenüber dem deklarierten wurde ein Zollzuschlag von je 1% erhoben, bei 50% Abweichung erfolgte Konfiskation. Die Beschwerden und Anfragen vermehrten sich in steigendem Maße.

In welcher Weise die ebenfalls „reine" M.-B. des amerikanischen Vertrages unter besonderer Ausnützung der Tatsache, daß amerikanische bedingte M.-B. einer in Europa allgemein üblichen unbedingten M.-B.-Politik gegenüberstand, gewirkt hat, zeigen folgende Angaben. Das Verhältnis der deutschen Ausfuhr nach den Vereinigten Staaten veränderte sich gegenüber deren Einfuhr in Deutschland folgendermaßen; es betrug in Millionen Mark:[1]

	amer. Einfuhr in Deutschland	deutsche Ausfuhr n. Amerika	Ausfuhrüberschuß	% des deutsch-amerik. Gesamthandels
1880	163,7	184,0	20,3 nach Amerika	5,8% deutscher Ausfuhrüberschuß nach d. Vereinigten Staaten
1900	1020,8	439,7	581,1 nach Deutschland	39,8% deutscher Einfuhrüberschuß von d. Vereinigten Staaten

Es ist dabei wohl kaum zu unterscheiden, inwieweit dieser profitable Mißbrauch der M.-B.-Klausel nur durch die Diskrepanz der nebeneinander bestehenden bedingten und unbedingten M.-B. ermöglicht wurde und inwieweit der Umstand der reinen, durch Zollbindungen nicht belasteten M.-B. meistbegünstigungsfeindlichen Tendenzen eine willkommene Handhabe geboten hat. Die Einführung eines einzelnen bedingten M.-B.-Vertrags zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten hätte — wenn ein solcher Abschluß von der Union überhaupt ermöglicht worden wäre — wenig oder nichts an diesen Umständen ändern können, solange alle anderen Staaten von Deutschland bedingungslos und ohne Gegenleistungen m.-b. wurden.

Als nun die Vereinigten Staaten auf Grund des Dingley-Tarifs neue Handelsverträge abschlossen, verlangte Deutschland immer noch in unbegreiflicher Verkennung der Bedingtheit der M.-B.-Klausel von 1828, die in den amerikanischen Verträgen gemachten Vergünstigungen. Noch 1899 sagte Staatssekretär Graf Posadowsky im Reichstag: „Insbesondere auf Grund des Vertrages von 1828 halten wir daran fest, daß uns die unbeschränkte (meint: unbedingte) M.-B. in Amerika

[1] Zahlenangaben bei Richard Calwer, Die M.-B. der Vereinigten Staaten.

zusteht." Deutschland hatte mit dieser Auffassung keinen Erfolg. Die deutsche Denkschrift zu dem 1907 erfolgten Abkommen mit der Union sagte: „. . . Da bei dieser Sachlage weitere Verhandlungen über die Auslegung der Artikel 5 und 9 (bedingte M.-B.-Klausel von 1828) nutzlos gewesen wäre, so beschloß die kaiserliche Regierung im Herbst 1899 dadurch einen Ausweg zu schaffen, daß sie sich praktisch auf den Standpunkt der Amerikaner stellte." (Endlich!) Man beachte, wie dies durchgeführt wurde! In einem Handelsabkommen von 1900 ermäßigt der amerikanische Präsident, soweit es ihm seine Kompetenz auf Grund des Tarifgesetzes erlaubte, einige Sätze auf Spirituosen, Weine, Weinhefe, Ölgemälde, Pastellzeichnungen und Bildhauerarbeiten. Deutscherseits glaubte man nach den Grundsätzen eines wechselseitig sich entsprechenden Entgegenkommens zu handeln, wenn man nach wie vor tatsächlich fast den gesamten, sich aus den Bülowschen Verträgen ergebenden Konventionaltarif und eine Einfuhrerleichterung für getrocknetes Obst einräumte. So wenig verstand man in Deutschland die Reziprozitätsklausel zu nützen. (Es ist zuzugeben, daß das Verhalten Deutschlands eine juristisch richtige Befolgung des bedingten M.-B.-Versprechens gewesen ist, nicht aber von handelspolitischen Gesichtspunkten aus betrachtet. Man hätte berechtigte Anlässe finden können, etwa die Nichtgültigkeit des alten Vertrags für das neue Deutsche Reich, die mangelnde Gegenseitigkeit eines handelspolitisch entsprechenden Verhaltens beider Staaten, um das alte Vertragsverhältnis abzulösen oder es mindestens als nicht mehr bindend anzusehen.)

Das Verhalten der Union blieb unverändert und deutlich: als sie 1903 an Portugal und Italien kleine Ermäßigungen des Dingley-Tarifs für Wein zugesteht und Deutschland auf Grund der M.-B. dieselben beanspruchte (so wenig begriff man die amerikanische Auffassung vom Wesen der Reziprozität), erklärte man auf der Gegenseite, daß sie selbst die geringste Konzession nicht umsonst zubilligen könnten.

Als das Abkommen 1906 ablief, schloß man 1907 ein neues ab. Dieses war kein Staatsvertrag, der amerikanische Präsident gewährte Deutschland nur innerhalb seiner Zuständigkeit belanglose Vergünstigungen für Weine und Spirituosen, außer für Schaumwein, und versprach Erleichterungen im Zollabfertigungsverfahren. Deutschland hingegen räumt nach wie vor der Union den größten Teil des Bülowschen Vertragstarifs ein. Das Maß der Gegenleistung bleibt durchaus unausgeglichen. Als aber die Vereinigten Staaten diese Politik noch weiter auf die Spitze trieben und 1909 den Payne Aldrich-Tarif mit den höchsten bisher angewandten Sätzen herausbringen, kündigt das

Deutsche Reich das letztgenannte Abkommen. Deutschland erhielt daraufhin seit 1910 den amerikanischen Minimaltarif, während es der Union seinen Vertragstarif zubilligt; 1913 ermäßigen die Amerikaner ihren Tarif. Von 1910 an regelten nun beide Staaten ihre gegenseitigen Beziehungen autonom.

Die Vereinigten Staaten waren um diese Zeit in dieselbe Lage gekommen, in die sich Deutschland Ende der 80er Jahre mit seiner Zollpolitik begeben hatte; die einzelnen europäischen Länder drohen mit Zollerhöhungen und Differenzierungen der Waren der Union und besonders in Deutschland wurden die Gedanken einer mitteleuropäischen Zollunion mit Vertragstarif für den Verkehr der ihr angeschlossenen Staaten und mit einem rigorosen Außentarif für amerikanische Waren erwogen.

Die Betrachtung der deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen zeigt uns dies eine ganz deutlich: unbedingte und bedingte M.-B. sind — vor allem wenn als reine M.-B.-Abkommen getroffen — zwei Methoden, deren gleichzeitige Anwendung nebeneinander sich im Interesse aller in den Welthandel verflochtenen Staaten verbietet; denn es sind in einem solchen Falle die Maßstäbe und Normen für die Politik der einzelnen Staaten so verschieden, daß ein befriedigendes Ergebnis bei der Regelung des Ineinandergreifens der einzelnen Volkswirtschaften nicht erzielt werden kann. Eine genauere Untersuchung dieser Schwierigkeiten soll für später vorbehalten bleiben.

3. Das Verhältnis zu Großbritannien und den übrigen Staaten

Einer besonderen Erwähnung bedarf die Regelung der Handelsbeziehungen Deutschlands zu Großbritannien und seinen Dominions vor dem Kriege. Durch den deutsch-englischen Vertrag von 1865 waren die englischen Kolonien und Dominions verpflichtet, Deutschland nicht ungünstiger als das englische Mutterland zu behandeln. Da die Dominions, vor allem Kanada, England bevorzugten und sich dieses solche Vorteile nicht entgehen lassen wollte, kündigte Großbritannien den Vertrag auf das Jahr 1898. Deutschland konnte dem Freihandelsstaat die M.-B. nicht gut versagen, gewährte sie also in autonomer Weise weiter an Großbritannien und Irland, erlitt auch durch den Mangel eines Tarifvertrags keinen Schaden, solange England bei seiner freihändlerischen Zollpolitik blieb. Hingegen wurde auf kanadische Waren ein Zollzuschlag von $33^1/_3\%$ gelegt. Erst 1910 kam es zu einer Einigung. Kanadas agrarische Produkte erhielten den deutschen Vertragstarif und die deutschen Produkte gelangten ohne Zollzuschlag nach Kanada, zahlten also noch den autonomen Tarif. —

Damit hat Deutschland den britischen Dominions von sich aus das Recht einer selbständigen Handelspolitik zugebilligt, hat aber andererseits den Brauch der Präferenzierung Englands, d. h., generell gesehen, des Mutterlandes durch seine Kolonien anerkannt. Jedenfalls war aber Kanada nicht bereit, Deutschland die M.-B. zu gewähren.

Hatte nun zwar die deutsche Handelspolitik vor dem Kriege immerhin mit Belgien, Bulgarien, Italien, Japan, Griechenland, Österreich-Ungarn, Rumänien, Rußland, Schweden und Schweiz und Serbien meist umfangreiche Tarifverträge auf der Grundlage der M.-B. abgeschlossen, so hat doch die mangelnde Existenz zolltariflicher Bindungen seitens der hochschutzzöllnerischen Staaten Frankreich, Vereinigte Staaten und Kanada und die von ihnen betriebene Ausbeutung der deutschen M.-B.-Verträge der Wirtschaft Deutschlands recht große Schäden zugefügt. Aber auch dem Deutschen Reich kann der Vorwurf nicht erspart bleiben, eine Handelspolitik unterstützt zu haben, welche mit der M.-B. eigentlich nicht mehr vereinbar war. Man hatte sich allzusehr auf wirtschaftliche Fehde eingestellt, um noch dem Satz gerecht werden zu können, daß die eigene Volkswirtschaft nur gedeihen könne, wenn auch diejenigen der anderen Staaten blühen.

Die Betrachtung über die Handelspolitik Deutschlands vor dem Kriege abschließend, sei noch erwähnt, daß ein reines M.-B.-Verhältnis für das Deutsche Reich außer mit den schon genannten meist nur mit für unseren Handel weniger wichtigen Ländern bestand, sei es auf Grund von Abkommen, sei es durch gegenseitig autonome Gewährung. Es gehören hierher: Ägypten, Äthiopien, Chile, Kolumbien, Dänemark, Ekuador, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Niederlande, Mexiko, Montenegro, Norwegen, Paraguay, Peru und Spanien.[1] Die Verträge mit den amerikanischen Staaten enthielten zum Teil noch die bedingte M.-B.-Klausel.

Der Vollständigkeit halber seien die gegenseitigen M.-B.-Verträge mit einseitigen Tarifzugeständnissen mit der Türkei (1890), Marokko (1908) und Sansibar (1885) und die einseitigen M.-B.-Verträge mit China (1880), Siam (1862) und Korea (1883) genannt. Die letzten drei Staaten wurden in Deutschland nach dem autonomen Zolltarif behandelt.

Vom Standpunkt der M.-B. aus betrachtet, läßt die Handelspolitik dieser Epoche keinen Eindruck mit größerer Nachdrücklichkeit als den zurück, daß die reine M.-B. ein absolut unbrauchbares und gefährliches Instrument sei, wenn es sich um Sicherung eines intensiven internationalen Austausches handelt. Schon die damaligen handelspolitischen Verhältnisse, in die man die unbedingte M.-B. oft mit

[1] Mit den gesperrt gedruckten Staaten waren Abkommen getroffen worden.

lauten Worten eingeflochten hatte, zeigen dies deutlich: Zollerhöhungen bis zur Retorsionsgrenze allenthalben; Spezialisation der Tarife, nach allen Seiten irgendwelcher Herkunft von Konkurrenzwaren ausgeklügelt, Erschwerungen durch administrativen Protektionismus, die den Abmachungen ins Gesicht schlugen, um sie zu umgehen; überall unverhohlene und rigoros verfolgte Tendenzen sich die unbeschränkte handelspolitische Autonomie zu sichern: Nordamerika, Frankreich, Spanien und Griechenland hatten sich einen Doppeltarif zugelegt; die Wirkungen einer oft unvermeidlichen Handelspolitik als Reagenzpolitik schufen alles erdenkliche Unheil; mit einem Wort, man hatte schon vor dem Kriege den Geist der M.-B. zu Tode mißhandelt. Um so schärfer rückt die Wichtigkeit der Tarifbindungen ins Licht.

Das Verranntsein in m.-b.-feindliche Maßnahmen war ein für ganz Europa bezeichnender Zustand. Rußland hatte 1903 einen hochschutzzöllnerischen Tarif eingeführt, im gleichen Jahre erhöhte die Schweiz ihre Zollsätze in notwendiger Befolgung des von Deutschland gemachten Vorschlags, 1904 kam in Österreich ein erhöhter Tarif heraus, 1906 wurde in Spanien der Tarif um 36% in die Höhe geschraubt, 1910, wie schon bekannt, folgte der neue französische Tarif. Deutschlands Tarif von 1902 stand also zeitlich an erster Stelle.

Die Tarifspezialisation hatte den Zolltarif

in Österreich	von 357	auf 658	Positionen
in der Schweiz	„ 723	„ 1164	„
in Spanien	„ 410	„ 697	„

gebracht.

Die Steigerung der protektionistischen Bestrebungen mußte sich bei solchen Verhältnissen in immer stärkerem Maße steigern.

Schon vor dem Kriege alteingesessen und nahezu sanktioniert, darum aber nicht weniger die günstigen Auswirkungsmöglichkeiten der M.-B. zurückschraubend, waren die mannigfaltigen territorialen Beschränkungen der M.-B. Solche Sonderbevorzugungen gewährten sich Schweden und Norwegen, Spanien, Portugal und Brasilien untereinander, vor allem England und seine Dominions, aber auch die Union und Kuba und die mittelamerikanischen Staaten untereinander.

B. Die Pariser Wirtschaftskonferenz und das Versailler Diktat

Während des Krieges waren naturgemäß grundlegende Vereinbarungen über internationale Handelsbeziehungen selten. Immerhin finden sich die ehemals feindlichen Staaten 1916, in dem Jahre, in welchem die Bülowschen Tarifverträge abliefen, in Paris zusammen,

um sich auf ein gemeinsames Programm für die Handelsbeziehungen zu verpflichten. Es ist klar, daß der Krieg mit seinen hochgezüchteten Kriegsindustrien und die feindliche Einstellung überhaupt eine besonders „nationale" Handelspolitik befürworteten. Die Autarkiebestrebungen werden unverhohlen unterstützt: „Die Verbündeten beschließen ohne Zögern die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sich in bezug auf Rohstoffe und die zur natürlichen Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit wesentlichen Fabrikate von jeglicher Abhängigkeit von den feindlichen Staaten frei zu machen. Die Maßnahmen sollen . . . auch die Unabhängigkeit in bezug auf die Organisation des Finanzwesens, des Handels und der Schiffahrt sichern." Als Hilfsmittel werden Zölle, Verbote und Unterstützung durch die Regierung empfohlen. Mit der M.-B. vertrug sich diese Politik nicht mehr, kein Wunder, daß: „Die Verbündeten erachten, daß es während der Zeit des wirtschaftlichen Wiederaufbaues, die der Einstellung der Feindseligkeiten folgen wird, von wesentlicher Bedeutung ist, daß die Freiheit des Handels keines der Verbündeten durch Ansprüche gehindert wird, welche die feindlichen Staaten geltend machen könnten, indem sie die M.-B. für sich fordern. Die Verbündeten kommen dahin überein, daß eine solche Behandlung den feindlichen Mächten während einer bestimmten Anzahl Jahre, die sie durch Vereinbarung untereinander festsetzen werden, nicht gewährt werden darf. Die Verbündeten verpflichten sich in dem Falle, daß nachteilige Folgen für ihren Handel aus den vorstehend übernommenen Verpflichtungen sich ergeben sollten, sich gegenseitig während dieser Jahre in jeder nur möglichen Weise Absatzmärkte als Ersatz zu öffnen."

Die Vereinigten Staaten haben sich diesen Bestimmungen nicht unterworfen. — Die Entwicklung hat dem merkwürdig siegesgewissen Ton und den Absichten der Entente recht gegeben.

Das Versailler Diktat enthält Bestimmungen über die Wirtschaftsbeziehungen der Friedenschließenden, welche sich genau an das Pariser Programm halten. Deutschland muß sich verpflichten, dies Einfuhr von und die Ausfuhr nach den Ententestaaten „keinen anderen oder höheren Gebühren oder Abgaben und inneren Steuern zu unterwerfen, als denen die gleichen Waren irgendeines anderen fremden Landes unterworfen sind. Es verpflichtet sich weiterhin: „Für die Regelung der Einfuhr keine unterschiedliche Behandlung und keinerlei Verbote oder Beschränkungen zum Nachteil des Handels der Ententestaaten zuzulassen, die nicht in gleicher Weise gegenüber einem anderen Lande in Anwendung kommen." „Alle Vergünstigungen, die Deutschland von irgendeinem anderen Staate eingeräumt werden, gel-

ten gleichzeitig und bedingungslos ohne besonderen Antrag und ohne Gegenleistung für sämtliche alliierten und assoziierten Staaten.“ Einbegriffen in diese Behandlung sind auch die „Zollverwaltungs- und Zollabfertigungsvorschriften, Untersuchungs- oder Analysierungsmethoden, Zahlungsvorschriften, Tarifierungs- oder Tarifauslegungsgrundsätze oder Monopole“, kurz die gesamte Zollverwaltung untersteht der M.-B. Außerdem wurden die im Juli 1914 geltenden vorteilhaftesten deutschen Zollsätze für sechs Monate als Vertragszölle festgelegt. An die fünf- bzw. dreijährige Zollbefreiung, der von Elsaß-Lothringen und Polen kommenden Einfuhr und der Wiederausfuhr dorthin sei nur kurz erinnert. — M.-B. wurde weiter auf dem Gebiet der Fischerei, Küstenschiffahrt und Schleppschiffahrt zur See für die Schiffe der Entente eingeräumt, schließlich noch für die Staatsangehörigen der Entente auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung in Deutschland.

Wir haben es also mit der exakt formulierten unbedingten M.-B.- und Mindestbenachteiligungspflicht zu tun, nur daß sie einseitig zuungunsten Deutschlands galt. — Nach den Erfahrungen des § 11 und bei der mangelnden Gegenseitigkeit der M.-B. hat man sich gehütet, solche Vereinbarung auf unbegrenzte Zeit zu treffen; sie sollte vom 10. Januar 1919 an für fünf Jahre Gültigkeit haben, worauf dem Völkerbund das Recht zustand, dieselbe zu verlängern. Da von diesem Recht kein Gebrauch gemacht wurde, erlangte Deutschland am 10. Januar 1925 wieder seine handelspolitische Souveränität. Trotzdem waren diese fünf bzw. sechs Jahre für den deutschen Handel überaus belastend. 27 Staaten, ungerechnet der britischen Dominions, erfreuten sich bei uns der M.-B., ohne daß sobald nach dem Kriege Deutschland wegen der nötigen Einfuhr seine Zölle hätte so besonders erhöhen können, während die deutsche Ausfuhr überall sehr hohen Zollmauern gegenüberstand und im Vergleich mit derjenigen der übrigen Handelsstaaten differenziert wurde. Im Jahre 1924 wurden in Belgien, Luxemburg, Großbritannien, Frankreich und deren Besitzungen Sonderzölle von deutschen Erzeugnissen erhoben, außerdem Zuschlagszölle gegen Valutaverbilligung (sog. Dumping) in Frankreich, Großbritannien, in den Dominions und Spanien; Einfuhrverbote bestanden in Belgien, Luxemburg, Großbritannien, Italien und Schweiz. In fast sämtlichen führenden Handelsstaaten wurde uns die M.-B. vorenthalten. Wohl wurden schon bis Ende 1924 eine Reihe M.-B.-Provisorien geschlossen, die aber meist nicht mehr als die Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen, das Verbot von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen usw. vereinbarten, ohne einige Vertragszollsätze festzusetzen.

Entsprechender einseitiger M.-B.-Abkommen erfreuten sich die Ententestaaten auf Grund der Friedensverträge von St. Germain mit Österreich, von Trianon mit Ungarn und von Neuilly mit Bulgarien. Hingegen vereinbarte das Handelsabkommen von Lausanne zu dem zweiten Friedensvertrag mit der Türkei schon am 24. Juli 1923 die gegenseitige M.-B.

C. Nachkriegszeit: Die grundsätzlich unveränderte Handhabung der Meistbegünstigung in den Handelsverträgen Deutschlands und seiner Kontrahenten

1. Übersicht über die vertraglichen Abkommen und den regelmäßigen Inhalt der Meistbegünstigungs-Verträge

Wenn wir in die Fülle des, in der nun folgenden Zeit wiedererlangter Handelsautonomie entstandenen Vertragsmaterials etwas Übersicht bringen wollen, die uns den heutigen Stand[1] der Verhältnisse zeigt, so werden wir die einzelnen Vereinbarungen, besonders auf Grund der Erfahrungen der Vorkriegszeit in solche gruppieren, welche neben der M.-B. Tarifbindungen enthalten, und in solche, welche nur die reine M.-B. vereinbaren. Wir erhalten dann folgende Zusammenstellung:

1. **Tarif**abkommen auf der Grundlage der Meistbegünstigung

a) Verträge:

Frankreich: Vertr. v. 7. 8. 27	gilt auch für Besitzungen, Kolonien, Mandate und Protektorate
Griechenland: Vertr. v. 24. 3. 28	
Italien: Vertr. v. 31. 10. 25	
Japan: Vertr. v. 20. 7. 27	M.-B.-Vertrag und besonderer Tarifvertrag, der noch nicht ratifiziert ist
Jugoslawien: Vertr. v. 6. 10. 27	
Portugal: Vertr. v. 20. 3. 26	mit teilweiser M.-B. (gilt auch für Kolonien und Inseln)
Schweden: Vertr. v. 14. 5. 26	
Schweiz: Vertr. v. 14. 7. 26	
Spanien: Vertr. v. 7. 5. 26	mit teilweiser M.-B. (gilt auch für Balearen und Kanar. Inseln, Zeuta, Mellila, Span.-Marokko
Türkei: Vertr. v. 12. 1. 27	

b) Provisorien:

Belg.-Luxemb. Wirtschaftsunion: Hand.-Abk. v. 4. 4. 25	
Finnland: Hand.-Abk. v. 26. 6. 26	
Oesterreich: Wirtsch.-Abk. v. 1. 9. 20	1. Zusatzabkommen v. 7. 4. 25, Uebereinkommen v. 25. 12. 25, 2. Zus.-Abk. v. 10. 7. 26

[1] Stand vom 15. Juli 1928.

2. **Reine** Meistbegünstigungsabkommen

a) Verträge:

Großbritannien und Irland: Vertr. v. 2. 12. 24	gilt auch für Kolonien, Besitzungen, Protektorate, Mandate; Sondertarif für Teile des britischen Reichs
Guatemala: Abk. v. 4. 10. 24	
Honduras: Vertr. v. 4. 3. 26	
Lettland: Vertr. v. 28. 6. 26	
Litauen: Vertr. v. 1. 6. 23	
Rußland (U. d. S. S. R.): Vertr. v. 12. 10. 25	gilt also für Ukraine, Weißrußland, Georgien, Asherbeidschan, Armenien, Turkestan, ferner Osten
Ver. Staaten: Vertr. v. 8. 12. 23	gilt auch für Besitzungen; Sondervergünstigung für Kuba

b) Provisorien:

Albanien: Abk. v. 25. 8. 26	
Bulgarien: Not.-Wechs. v. 9. 8. 21	
Haiti: Not.-Wechs. v. 28. 7. 27	
Siam: vorl. Wirtsch.-Abk. v. 18. 1. 23	
Tschechoslowakei: vorl. Wirtsch.-Abk. v. 29. 6. 20	Tarifvertrag in Vorbereitung
Ungarn: Wirtsch.-Prov. v. 1. 6. 20	Tarifvertrag in Vorbereitung

3. Staaten, die uns de facto autonom oder auf Grund von Vorkriegsverträgen reine Meistbegünstigung gewähren:

Afghanistan: de facto	Freundsch.-Vertr. v. 14. 9. 27
Aegypten: de facto	
Argentinien: Vertr. v. 1857	bedingte M.-B.
Aethiopien: Vertr. v. 1905	
Bolivien: Vertr. v. 1908	mit unbedingter M.-B., seit 1. 7. 27 wieder in Kraft
Brasilien: de facto	
Brit-Indien: de facto	ohne Vorzugstarif f. Gr.-Brit.
Südafrika: de facto	mit Vorzugstarif f. Gr.-Brit.
Chile: Vertr. v. 1862	mit bedingter M.-B.
China: de facto	
Kolumbien: Vertr. v. 1892	mit unbedingter M.-B.
Costa Rica: de facto	
Dänemark: Vertr. v. 1818 bzw. 1856	
Dom. Republ.: de facto	
Ecuador: Vertr. v. 1887	
Kuba: de fakto	Vorzugsbehandlung für U. S. A.
Mexiko: Vertr. v. 1882	mit unbedingter M.-B.; 1926 von Mexiko gekündigt, verlängert bis 31. 12. 28
Nikaragua: Vertr. v. 1896 u. Gesetz v. 12. 9. 24	mit unbedingter M.-B.
Niederlande: Vertr. v. 1851, Zus.-Vertr. v. 26. 11. 25	mit zum Teil bedingter, zum Teil unbedingter M.-B., gilt auch für Niederländisch-Ost- und Westindien
Norwegen: Vertr. v. 1827	
Panama: de facto	

Paraguay: Vertr. v. 1887	verlängert bis 27. 2. 29
Persien: de facto	Vertr. v. 1873 zwecks Ablösung der Kapitulation gekündigt
Peru: de facto	
Rumänien: de facto	
Salvador: Vertr. v. 1908	mit unbedingter M.-B.
Uruguay: de facto	
Venezuela: Vertr. v. 1909	

4. Staaten, die Deutschland **bezügl. Zöllen keine Meistbegünstigung** gewähren:

Kanada	kein M.B.-Abkommen
Neuseeland	„ „
Australien	„ „
Estland	wohl M.B.-Abkommen, bezieht sich aber nicht auf Zölle
Polen	kein M.B.-Abkommen.

Die Verhandlungen zu diesen Verträgen vollzogen sich auf der Grundlage des Zolltarifs von 1902 und der sog. „Kleinen Zollvorlage", die am 12. August 1925 vom Reichstag verabschiedet wurde. Die Zollvorlage brachte eine Erhöhung der bisherigen Sätze, die durch die Situation am Weltmarkt bedingt war: Zollerhöhungen bei allen Ländern infolge Weltteuerung und Überindustrialisierung, welche wiederum eine Absperrung der einzelnen Märkte gegen die ausländische Konkurrenz zur Folge hatte. Das Leitmotiv der deutschen Zollvorlage war vor allem durch die Notwendigkeit einer Sicherung wenigstens des innerdeutschen Absatzmarktes gegeben, ohne damit die Konkurrenz ausschalten zu wollen.

Der allgemeine Inhalt der tariflich ergänzten wie übrigens auch der reinen M.-B.-Abkommen ist bezüglich der von der M.-B. betroffenen Gebieten mit ziemlicher Regelmäßigkeit der gleiche. Die M.-B. umfaßt in diesen Verträgen zumeist:

1. Das gesamte Recht der Angehörigen und der Niederlassung.

„Die beiderseitigen Angehörigen genießen in bezug auf Handel, Schiffahrt und Gewerbe dieselben Privilegien aller Art, welche den Angehörigen der m.-b. Nation zustehen", sie sind m.-b. in bezug auf Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit, auf Erwerb, Besitz und Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen, bezüglich der Steuern und Realleistungen (soweit nicht Inlandsparität gilt). Inlandsparität gilt meist für die Zulassung zu Behörden und für den gerichtlichen Schutz im Ausland. — Handlungsreisende und Warenmusterverkehr sind regelmäßig m.-b. Die juristischen Personen und Handelsgesellschaften der Vertragskontrahenten werden als zu Recht bestehend anerkannt und genießen M.-B.

2. Den Warenverkehr.

Die Boden- und Gewerbeerzeugnisse sind bezüglich Ein-, Aus- und Durchfuhrverboten m.-b. „Die Zusicherung der gleichen Behandlung

mit jedem dritten Lande erstreckt sich auf die Art der Erhebung und Bemessung der Ein- und Ausfuhrabgaben, Betrag und Sicherstellung der Zölle, die Zollförmlichkeiten, die Zollabfertigung und Zollkontingente, auf die Einlagerung der Ein-, Aus- oder Durchfuhr, auf die innere Besteuerung der Waren;" m.-b. ist meist auch der Muster- und Markenschutz.

3. Den Schiffs- und Hafenverkehr.

Die Behandlung der Schiffe samt Passagieren, Mannschaften und Ladung ist regelmäßig dem Grundsatz der M.-B. unterstellt. „Es besteht dabei Einverständnis darüber, daß beide Teile durch diese Abreden behindert werden nach der Flagge abgestufte Zollsätze und Auflagen von Passagieren und Gütern zu erheben, die in den Schiffen des Vertragsgegners transportiert werden", keine surtaxe de pavillon. M.-B. gilt auch für die Behandlung und das Abgabenwesen im Hafen, für Lotsengebühren, Hilfeleistung usw.

4. Das Konsulatswesen.

Die Zulassung von Konsuln an bestimmten Orten und die rechtliche Stellung der Konsulatsbeamten.

Besonderer Vereinbarung sind meist Küsten- und Binnenschiffahrt vorbehalten. Einfuhrverbote sind nur zulässig aus seuchenpolizeilichen Gründen und im Waffenhandel.

Die Klausel der m.-b. Nation ist in den modernen Verträgen (wie schon lange vor dem Krieg) kein besonderer Punkt des Vertrages, sondern erstreckt sich als grundsätzlich maßgebend über den ganzen Vertrag. Der Form nach ist die M.-B. aller, auch der reinen M.-B.-Verträge durchgehend unbedingt und als solche in den Verträgen und größeren Provisorien ausdrücklich gekennzeichnet, z. B. im deutsch-englischen Vertrag: „in allen Handel, Schiffahrt und Gewerbe betreffenden Angelegenheiten sollen alle Vorrechte und Vergünstigungen gleichzeitig und bedingungslos, ohne Ansuchen und ohne Gegenleistung auf Schiffe und Staatsangehörige des anderen Teiles ausgedehnt werden", im portugiesischen Vertrag: „unverzüglich und ohne Kompensation", in dem Vertrag mit Rußland: „ohne weiteres und bedingungslos", und sogar im Vertrag mit Spanien lesen wir: „ohne weiteres und ohne vorheriges Ersuchen". Es kann gleich vorweggenommen werden, daß das Problem: bedingte oder unbedingte M.-B.-Klausel zugunsten der unbedingten M.-B.-Klausel entschieden worden ist. Ob damit praktisch viel erreicht wurde, also vor allem die unbedingte M.-B. selbst, ist eine später zu beantwortende Frage. Jedenfalls sollen einige Verträge mit Rücksicht auf die M.-B.-Vereinbarung dargestellt werden, um zu zeigen, daß die Art der Verwendung der M.-B., wie sie vor dem Kriege üblich war, im wesentlichen unver-

ändert geblieben ist. M.-B. wird nach wie vor in reinen M.-B.-Verträgen ebenso bedingungslos eingeräumt wie in Tarifverträgen. Soweit nicht an späterer Stelle besonders darauf Bezug genommen wird, zeigt schon die Betrachtung allein der Verträge, daß die Zollautonomie von gewissen Staaten besonders geschätzt und benutzt wird, daß Tarifspezialisation und Beschränkungen der M.-B. in fast noch stärkerem Maße Verwendung finden als früher, kurz, daß die gesamte M.-B.-Politik sich nach dem Kriege gegenüber derjenigen der Vorkriegszeit nicht geändert hat.

2. Einzelne Meistbegünstigungsverträge

a) Tarifverträge (Frankreich, Spanien, Portugal)

Wenden wir uns zunächst den Tarifverträgen zu und unter ihnen dem französischen, dessen Abschluß die größten Schwierigkeiten bereitet hat; er wird uns zeigen, wie sich die bisher betrachtete Entwicklung der deutsch-französischen Handelsbeziehungen in neuester Zeit gestaltet hat. Nach einer Zeit der rigorosen Differenzierung der deutschen Einfuhr, nach acht Provisorien, die allerdings zum Teil schon gewissen deutschen Erzeugnissen den französischen Minimaltarif einräumten, kam es am 7. August 1927 zum Abschluß eines Handelsvertrags zwischen Deutschland und Frankreich, dessen umfangreiche Verklausulierungen erkennen lassen, wie zäh um die M.-B. in Verknüpfung mit Tarifbindungen und das beiderseitige Entgegenkommen gerungen worden ist. Die Behandlung der deutschen bzw. französischen Waren ist verschieden geregelt, je nachdem dieselben in einer der verschiedenen Listen aufgeführt sind. Die in Liste A zusammengefaßten deutschen Gewerbe- und Bodenerzeugnisse bezahlen „die Sätze des am Tage der Unterzeichnung des gegenwärtigen Vertrags in Kraft befindlichen Minimaltarifs einschließlich aller Zuschläge und Erhöhungskoeffizienten"; diese Sätze sind noch diejenigen des alten autonomen Minimaltarifs. Die nach ihm verzollten Waren waren also de facto m.-b., solange der damalige Zustand der Zollverhältnisse bestand, aber nur im Rahmen gewisser Kontingente. Die in Liste B aufgeführten deutschen Waren „genießen die in der Liste angegebenen Minimaltarifsätze, die von dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des gegenwärtigen Vertrags in Wirkung gesetzt werden. Es handelt sich hier um neuvereinbarte Vertragssätze, welche den Sätzen des neuen französischen Minimaltarifs gleichkommen, der etwa 30—50% niedriger als die Sätze des alten Generaltarifs sind. Nach ihnen werden 75% der deutschen Ausfuhr nach Frankreich behandelt. Demgemäß sagt der Vertrag weiter: „Wenn Frankreich während der Dauer des gegenwärtigen Vertrages einen neuen Zolltarif einführt, erstreckt

sich die Gewährleistung der Bindung der Zollhöhe nur auf die in Liste B aufgeführten Erzeugnisse." — Die in Liste C aufgeführten deutschen Waren genießen bei ihrer Einfuhr „die in der genannten Liste angegebenen Abschläge vom Generaltarif". „Die französische Regierung verpflichtet sich außerdem den erwähnten Erzeugnissen die Gewähr einer ständigen Angleichung an die den Erzeugnissen der Konkurrenzländer gewährte Behandlung da zu geben, wo diese Angleichung durch die Liste C vorgesehen ist. Auf diese Weise fällt Deutschland von selbst jeder günstigere Abschlag, der den genannten Ländern zugestanden wird, oder der Minimaltarif zu, falls er ihnen während der Geltungsdauer des gegenwärtigen Vertrages gewährt wird." Die Waren der Liste C sind also nicht absolut und nur teilweise m.-b. — In einer kleinen Liste D sind Waren zusammengefaßt, die keinesfalls, auch nicht bei Verschlechterung der französischen Währung, Zollerhöhungen unterliegen.

Zusammenfassend führt der Text aus: „Die in Artikel 1 und 2 (Liste A und B) genannten Erzeugnisse sowie diejenigen Erzeugnisse, die nach Maßgabe der im Artikel 3 (Liste C) vorgesehenen Bedingungen etwa den Minimaltarif erhalten, genießen bei ihrer Einfuhr in das französische Zollgebiet hinsichtlich der Zollsätze oder Zuschläge aller Art oder der Erhöhungskoeffizienten die M.-B." Die deutschen Waren, „die in der Liste C aufgeführt sind und diejenigen Erzeugnisse, hinsichtlich deren die deutsche Regierung mitteilen wird, daß ein deutsches Exportinteresse besteht, genießen bei ihrer Einfuhr in das französische Zollgebiet die in Absatz 1 vorgesehene M.-B. von dem Zeitpunkt ab, an dem diese Erzeugnisse infolge einer teilweisen und auf bestimmte Gebiete beschränkten Änderung des französischen Zolltarifs einer veränderten Behandlung unterliegen. Dasselbe gilt für die in Liste A aufgeführten Erzeugnisse, deren Einfuhr kontingentiert ist; diese Erzeugnisse können ohne Einschränkung von dem Zeitpunkt ab eingeführt werden, an dem sie Gegenstand einer neuen französischen Tarifierung geworden sind." Dies wird dahin ergänzt: „Die Bestimmungen des vorausgehenden Artikels finden nur dann Anwendung, wenn die Minimalsätze des neuen Tarifs gleich hoch oder höher sind als diejenigen, die in Liste C aufgeführt sind." Wenn eine solche Erhöhung des Tarifs nicht — wie es der Vertrag an sich zulassen würde — von deutscher Seite aus zum Anlasse einer Kündigung des Vertrages gemacht wird, dann gewährt Frankreich nach Ablauf der Frist einer möglichen Kündigung „allen deutschen Exporterzeugnissen den Minimaltarif", den diese Erzeugnisse alsdann ohne Einschränkung genießen. Man wollte also die M.-B. den deutschen Waren nicht zugestehen, ehe der französische Tarif nochmal erhöht worden

war. Der Vertrag sagt aber weiter: „Auf jeden Fall genießen die Boden- und Gewerbeprodukte deutschen Ursprungs und deutscher Herkunft bei ihrer Einfuhr ins französische Zollgebiet vom 15. Dezember 1928 an ohne Einschränkung die zu diesem Zeitpunkt gültigen Minimaltarifsätze und die M.-B.; zum gleichen Zeitpunkt genießen die französischen Erzeugnisse bei ihrer Einfuhr nach Deutschland ohne Einschränkung die M.-B. de jure." Für einen Teil der französischen Einfuhr sollte bis dahin eine Liste E mit Vertragssätzen und M.-B. und für die übrigen französischen Waren (in Liste F) die M.-B. ohne Vertragszollsätze gelten. Nun trat aber schon am 16. April 1928 die neue französische Zolltarifnovelle in Kraft. Infolgedessen genießen seither die deutschen Waren in vollem Umfang den Minimaltarif und die M.-B. ohne jegliche Kontingentierung. Die bislang dem Generaltarif unterliegenden Waren der Liste C erhalten von da ab eine günstigere Zollbehandlung; die französischen Waren sind gleichzeitig sämtliche ohne weiteres in Deutschland m.-b. Die Waren der Listen A und B erhielten aber schon vom 26. Februar 1928 an die Vertragssätze des neugeschlossenen französisch-schweizerischen Handelsabkommens. Ebenso hat das französisch-italienische Seidenabkommen von 1927 auch den deutschen Seidenstoffen und -garnen den französischen Minimaltarif an Stelle des Generaltarifs eingebracht und desgleichen hatte das französisch-belgische Abkommen Ermäßigungen für die deutschen in Liste A und B aufgeführten Waren zur Folge.

Die M.-B. des deutsch-französischen Handelsvertrags umfaßt im übrigen die ihr gewöhnlich unterstellten Belange der gesamten Zollverwaltung und Besteuerung, das Personen- und Niederlassungsrecht, das Verkehrs-, das Schiffahrts- und das Konsulatswesen. Die Tatsache im Genuß des französischen Minimaltarifs zu stehen und denselben zu einem großen Teil als einen, $^3/_4$ der deutschen Ausfuhrinteressen erfassenden Vertragstarif zu besitzen, dürfte, an den Vorkriegsverhältnissen und dem Versailler Diktat gemessen, der größte Erfolg der deutschen Nachkriegshandelspolitik sein.

Von den übrigen Tarifverträgen ist auch die Regelung mit Spanien auf besondere Schwierigkeiten gestoßen. Spanien will nach neuerlichen gesetzlichen Grundsätzen die unbeschränkte M.-B. bezüglich der Zolltarife keinem anderen Lande mehr zugestehen. Es übt seine Zollautonomie auf Grund eines dreifachen Tarifs aus, dessen erste und zweite Spalte den Maximal- und den Minimaltarif darstellen, während die dritte Spalte einen Vorzugstarif für Portugal, Brasilien und die spanischen Kolonien enthält. Spanien versteht sich aber auch zu Ermäßigungen der Sätze der zweiten Spalte, so daß Zusicherung des

Minimaltarifs noch nicht mit einer de facto gewährten M.-B. zusammenfällt. — Ein erstes definitives Handelsabkommen zwischen Deutschland und Spanien von 1924 sicherte für die deutschen Waren zum Teil einen unter den Sätzen der zweiten Spalte liegenden Vertragstarif und zum Teil die Spalte 2 als nicht erhöhbaren Vertragstarif. Entsprechend galt für gewisse spanische Waren ein Vertragstarif und für die übrigen reine M.-B. Unbedingte M.-B. wurde außerdem für die gewöhnlichen handelspolitischen Beziehungen vereinbart. Das Abkommen wurde zum 16. Oktober 1925 von Deutschland wieder gekündigt; es folgte ein Zollkrieg, bis schließlich Spanien sich in einem Handelsabkommen vom 7. Mai 1926 zu einer teilweisen Unterstellung auch der Zollsätze unter dem Grundsatz der M.-B. herbeiließ. Die deutschen Waren erhalten nun allgemein den autonomen Minimaltarif Spaniens (Spalte 2), jedoch mit einer gewissen vertraglichen Bindung: sie „unterliegen keinerlei Zuschlägen . . ., die eine Erhöhung der Sätze der jeweils geltenden zweiten Kolonne des spanischen Zolltarifs, wie sie von der Regierung zur Anwendung auf alle Länder festgelegt werden, bedeuten würden". Eine Liste deutscher Waren soll hinsichtlich der Zölle M.-B. genießen, die „sich indessen nicht auf solche Ermäßigungen erstreckt, die über das Ausmaß von 20% unter die Sätze der zweiten Spalte hinausgehen". Die deutschen Erzeugnisse werden an diesen Vergünstigungen „ohne weiteres und ohne vorheriges Ersuchen" teilhaben. Spanien erhält für die Zollsätze die M.-B. zugesichert und daneben listenmäßig begrenzte Vertragszölle. Das besprochene Prinzip hat auch sonst in diesem Vertrag weitgehende Anwendung gefunden.

Trotz dieses Vertrages sind die Ausfuhrverhältnisse nach Spanien nicht befriedigend. Am 14. März 1927 erschien eine sehr protektionistische und für den ausländischen Import einschneidende spanische Verordnung; wie überall bedient sich der Schutz der nationalen Arbeit in Ermanglung anderer Mittel schließlich der Verwaltungsmaßnahmen. Immerhin wurden auf diesbezügliche Vorstellung Deutschlands diesem seit August 1927 für die Liste der m.-b. Waren volle Anteilnahme, auch an den über 20% hinausgehenden Ermäßigungen des spanischen Minimaltarifs eingeräumt.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei Portugal. Die portugiesischen Waren genießen in Deutschland M.-B. Die deutschen Waren hingegen erhalten jetzt und künftig den portugiesischen Minimaltarif, daneben gilt für sie territorial beschränkte M.-B., und zwar in betreff der Vergünstigungen, die im portugiesisch-norwegischen und im portugiesisch-niederländischen Vertrag vorgesehen sind und in den künftigen portu-

giesischen Verträgen mit Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vereinbart werden. M.-B. gilt auch für die Zollförmlichkeiten und die übrigen Vertragsangelegenheiten. Auch Portugal dehnt „jede Vergünstigung an eine dritte Macht unverzüglich und ohne Kompensation" auf den anderen Teil aus. Portugal ist also ebenfalls nicht für die Aufgabe seiner Zollautonomie zu gewinnen! Es hat auch tatsächlich mehrmals Tariferhöhungen ergehen lassen.

Derartige protektionistische Tendenzen zeigen sich überall. So hat Deutschland mit Italien einen M.-B.-Vertrag mit umfangreichen Tarifkonzessionen geschlossen, aber andererseits wird über den starken administrativen Protektionismus Italiens geklagt, welcher zur Anrufung des vertraglichen Schiedsgerichts durch Deutschland und zu einer generellen Eingabe des deutschen Außenhandelsverbandes an die internationale Handelskammer geführt hat.

Während nun die Verträge sich bezüglich der Form und der Anwendung der M.-B. wenig voneinander unterscheiden, zieht das Provisorium mit Griechenland unsere Aufmerksamkeit auf sich. Griechenland räumte den deutschen Waren listenmäßig beschränkte M.-B. bzw. im Fall der Anwendung eines neuen Zolltarifs den Minimaltarif zuzüglich der M.-B. ein. In einem ergänzenden Notenwechsel heißt es nun: „Falls die griechische Regierung sich entschließt, einer dritten Macht niedrigere Vertragssätze als die Minimalsätze des neuen Tarifs zu gewähren, so sollen diese niedrigeren Sätze ebenfalls auf die in den Anlagen aufgeführten Boden- und Gewerbeerzeugnisse Anwendung finden mit der Ausnahme der besonderen Ermäßigungen, die etwa einer dritten Macht gegen besondere Gegenleistungen gewährt werden"; letzterenfalls hat Deutschland das Recht, die gleichbevorzugte Behandlung zu beanspruchen unter der Bedingung, daß es bereit ist, „eine angemessene Gegenleistung zu gewähren". Es ist dies das einzige Mal unter den Nachkriegsabkommen Deutschlands, wo wir die bedingte M.-B.-Klausel antreffen. — Inzwischen hat jedoch Griechenland am 24. März 1928 mit Deutschland einen umfangreichen Tarifvertrag (200 Zollbindungen für deutsche Exportwaren) auf der Grundlage der unbedingten M.-B. abgeschlossen.

Ein anderes, außerhalb des deutschen Handelsvertragssystems liegendes Beispiel, welches sich nicht eindeutig für die unbedingte M.-B. hatte entscheiden können, ist der italienisch-tschechoslowakische Handelsvertrag von 1921. Er enthält die folgende Bestimmung: „Jeder der beiden vertragsschließenden Teile, der hinsichtlich der Einfuhrzölle die Behandlung nach der M.-B. keinem anderen Staate bedingungslos und ohne Entgelt einräumen sollte, kann von der Anwen-

dung dieses Grundsatzes auch gegenüber dem anderen Teile abstehen, wenn er dies zwei Monate vorher mitteilt. In diesem Falle erlischt die Verpflichtung zur Anwendung des Grundsatzes der (ergänze: unbedingten) M.-B. auch für den anderen Vertragsteil."

Im übrigen dürfte sich aber wohl kaum noch ein ausgesprochener, nach dem Kriege abgeschlossener bedingter M.-B.-Vertrag in Europa finden.

b) Reine Meistbegünstigungsverträge (Großbritannien und Vereinigte Staaten von Nordamerika)

Hatten wir im vorhergehenden gesehen, daß trotz der erst neu abgeschlossenen M.-B.- und Tarifverträge sich protektionistische Tendenzen breit machen, so dürfen wir von den reinen M.-B.-Verträgen nicht viel Besseres erwarten. In der Reihe der reinen M.-B.-Verträge finden wir u. a. auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten.

Der Vertrag mit Großbritannien und Irland berechtigte zu großen Hoffnungen. Er ist inhaltlich wohl der umfassendste der neueren M.-B.-Verträge und seine Ausführungen schienen einen durchaus freihändlerischen Geist zu atmen. „In allen Handel, Gewerbe und Schiffahrt betreffenden Angelegenheiten sollen alle Vorrechte und Vergünstigungen gleichzeitig und bedingungslos ohne Ansuchen und ohne Gegenleistung auf Schiffe und Angehörige des anderen Teils ausgedehnt werden". Man kommt überein, dem „Grundsatz der M.-B. die denkbar weiteste Auslegung zu geben". „Unbeschadet der unbeschränkten beiderseitigen Zollautonomie" (eine solche Bemerkung lag dem deutschen Vertragsinteresse fern!) einigt man sich, „den Zolltarif nicht als Mittel einer unterschiedlichen Behandlung zuungunsten des anderen zu gebrauchen". England verpflichtet sich ausdrücklich, „den Handel zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreiche nicht von den Vorteilen auszuschließen, die der Handel des Vereinigten Königreichs mit irgendeinem anderen fremden Lande genießt". „Wenn bei einem der vertragsschließenden Teile die Auffassung besteht, daß einzelne der vom anderen Teile festgesetzten Zollsätze mit obigen Bestimmungen (Verpflichtung bei Abänderung von Zollsätzen auf die Interessen des anderen gebührende Rücksicht zu nehmen) nicht in Einklang stehen, so erklären sich beide Teile bereit, darüber sofort in mündliche Verhandlungen zu treten."

Um von der Vorzugsbehandlung für die Teile des britischen Weltreichs zuschweigen, hat der englische Staat nach dem Kriege immer mehr protektionistischen Bestrebungen nachgegeben und führt neben anderen Maßnahmen, z. B. Herkunftsbezeichnungen, allmählich immer neue Schutzzölle ein. So sind die Fertigwaren zum Teil mit einem

Zoll von 33% des Wertes belastet. Man wird Dr. Curtius recht geben müssen, der in seiner handelspolitischen Rede im Reichstag 1928 sagte: „Ich stehe auf dem Standpunkt, daß manche der Maßnahmen der englischen Regierung eine Verschiebung der Basis bedeuten, die wir seinerzeit gemeinschaftlich bei einem Handelsvertrag gefunden haben."

Auch das zweite für Deutschlands Handel besonders wichtige Land, die Vereinigten Staaten, hat seine Zollautonomie nicht aufgeben wollen und uns nur einen reinen M.-B.-Vertrag ermöglicht. Dieser ist besonders bemerkenswert, weil die alten Anhänger der Reziprozität heute die unbedingte M.-B. vereinbaren. „Jeder Vorteil, gleichgültig welcher Art, soll gleichzeitig und bedingungslos ohne Antrag und ohne Gegenleistung ausgedehnt werden. Hinsichtlich der Höhe und der Erhebung von Abgaben auf Ein- und Ausfuhr jeder Art verpflichtet sich jeder Vertragsteil den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern des anderen Teils alle Vorrechte, Begünstigungen und Befreiungen zu gewähren, die er solchen eines dritten Staates bewilligt, ohne Rücksicht darauf, ob er dem begünstigten Staat eine solche Behandlung ohne Gegenleistung bewilligt hat oder als eine Gegenleistung."

Die schon einmal erwähnte U. S. Tariff-Commission (Prof. Tausig) sagt in ihrem dritten Bericht „Reciprocity and Commercial Treaties", 1919:[1] „Leitender Grundsatz der Zollpolitik könnte sehr wohl die gleiche Behandlung aller sein — ein Grundsatz, der sich mit den amerikanischen Idealen in Vergangenheit und Gegenwart in Einklang befindet —, d. h. die Vereinigten Staaten behandeln alle Länder nach den gleichen Bestimmungen und verlangen als Gegenleistung von jedem Lande, daß auch die Vereinigten Staaten nach den gleichen Bestimmungen wie alle anderen Länder behandelt werden." „Die Handelspolitik sollte im allgemeinen auf die reziproke Gleichheit der Behandlung abzielen." Man sieht also, daß sich der Umschwung der amerikanischen M.-B.-Politik bewußt und auf wissenschaftlicher Basis vollzogen hat. Der obige Bericht empfiehlt eine generelle und einmalige Gegenleistung an Stelle der bisherigen Methode speziell wiederholter Gegenleistungen. Die in Europa geltende Auffasung der M.-B. hat sich somit auch in Amerika durchgesetzt und ohne einer Wertung der beiden Hauptformen vorgreifen zu wollen, kann man es als einen Erfolg ansprechen, daß nunmehr die Verhandlungen auf der Grundlage gleicher Methoden und Auffassungen geführt werden.

[1] Siehe Jastrow, Handelspolitik.

Nichtsdestoweniger sind die deutschen Handelsbeziehungen zur Union sehr unbefriedigend. Der in den Vereinigten Staaten derzeit geltende Fordney-Tarif ist der effektiv höchste Schutzzolltarif, den dies ultraprotektionistische Land je gesehen hat. Nach den Berechnungen des Völkerbunds bringt der amerikanische Zolltarif die doppelte Zollbelastung wie der deutsche für die eingeführten Waren. Auf diese Weise wird die deutsche Ausfuhr nach der Union, das bedeutet aber auch Verzinsung und Amortisation unserer Schulden in Warenform, verhindert. Der alleinige Nutznießer des Vertrags sind die Vereinigten Staaten, das Gläubigerland der Welt, welches seine Ausfuhr in den letzten Jahren verdoppelt hat.

So gibt auch die Nachkriegsepoche der deutschen Handelspolitik zwei markante Beispiele für die absolute Unzulänglichkeit und Unzuverlässigkeit reiner M.-B.-Verträge. Während der englische Vertrag auf fünf Jahre abgeschlossen ist, gilt der deutsch-amerikanische für zehn Jahre, in denen also die deutsche Ausfuhr vor etwaiger Diskriminierung nicht geschützt ist.

Unter den Vertragsstaaten Deutschlands verdient schließlich Estland der Erwähnung. Das im Jahre 1923 mit ihm zustande gekommene Provisorium unterstellt der M.-B. Ein- und Ausfuhr, Zollförmlichkeiten, Niederlassungs-, Verkehrs- und Schiffahrtsrecht. Jedoch konnte bei der Verschiedenheit der Zollsysteme eine Einigung auf dem Gebiet der Ein- und Ausfuhrzölle nicht erzielt werden. Deutschland muß die autonomen estländischen Zölle bezahlen. Zurzeit ist ein neuer Doppeltarif mit besonders hohen Maximalzöllen in Estland in Vorbereitung.

Diese flüchtige Betrachtung der deutschen Nachkriegsverträge ergibt also folgendes Bild: Mit den meisten wichtigen Handelsstaaten hat Deutschland M.-B.-Verträge abgeschlossen. Die M.-B. ist durchweg in der unbedingten Form vereinbart worden. Tarifverträge wurden bis jetzt nur mit einer beschränkten Zahl von Staaten vereinbart. Im wesentlichen unterscheidet sich die M.-B.-Politik nach dem Kriege — soweit sich dies auf Grund der Verträge erkennen läßt — nicht von derjenigen der Vorkriegszeit. Der Abschluß von Tarifverträgen ist zumeist auf große Schwierigkeiten gestoßen, ohne jeweils ein befriedigendes Resultat und eine ihnen entsprechende Handelspolitik zu zeitigen (was im folgenden noch besonders deutlich werden wird). Die Gründe hierfür sind offenbar außerhalb der eigentlichen Verträge zu suchen. Als Folgeerscheinungen von reinen M.-B.-Verträgen sind die besonders unbefriedigenden Verhältnisse zwischen Deutschland und den Vereinigten

Staaten, Großbritannien, Estland und — ohnehin — Rußland anzusehen. Im ganzen unterscheiden sich die einzelnen Verträge, besonders soweit hier nicht näher erläutert, hinsichtlich der M.-B. kaum voneinander, so daß das Maß, in dem sie etwa als ungenügend oder ausreichend empfunden werden, zum geringsten Teil von der Formulierung der M.-B. abhängt, ja sogar eine Bereicherung des Vertrags durch Tarifbindungen ist dafür nicht immer entscheidend. Die Wirkungen der M.-B. sind offenbar durch die allgemeine Handelspolitik bedingt; das Verhältnis von M.-B. und Handelspolitik soll darum im folgenden Teil eingehender behandelt werden.

Um einen Blick auf die M.-B.-Politik der anderen Staaten nach dem Kriege zu werfen, erwähnen wir, daß Großbritannien, Spanien, Italien, Tschechoslowakei, Österreich, Sowjetrußland und Frankreich eine große Zahl von unbedingten M.-B.-Verträgen geschlossen haben. Die Vereinigten Staaten haben die unbedingte M.-B. in Abkommen mit Guatemala, Panama, Salvador und Venezuela (betreffs Handlungsreisenden) verwandt, 1923 einen unbedingten M.-B.-Vertrag mit der Tschechoslowakei abgeschlossen und außerdem mit Holland, Spanien und Mexiko Verhandlungen auf dieser Grundlage eingeleitet.

Mit Ausnahme von Mittelamerika und Brasilien, Argentinien und Chile, deren meist sehr alte Verträge noch in Geltung sind, hat die unbedingte M.-B.-Klausel sich durchgesetzt bzw. allen andersdenkenden Voraussagen zum Trotz sich erhalten. Die Formulierung der unbedingten M.-B. blieb die gleiche, aber die danach geübte M.-B.-Behandlung hat sich geändert, darüber lassen die modernen Vertragsabschlüsse keinen Zweifel zu.

Untersuchen wir also genauer, inwieweit eine Abkehr vom ursprünglichen Geist und Wesen der unbedingten M.-B. feststellbar ist, ob wir die vollzogene Wandlung zweckmäßig heißen können oder nicht, und — falls das letztere der Fall sein sollte — wie eine Lösung der Schwierigkeiten möglich ist.

DRITTER HAUPTTEIL

WERTUNG DER MEISTBEGÜNSTIGUNG, KRITIK IHRER VERWENDUNG UND ERFORDERNISSE EINER KÜNFTIGEN UNBEDINGTEN MEISTBEGÜNSTIGUNGSPOLITIK

Bevor wir in eine Kritik des M.-B.-Systems wie der M.-B.-Politik der letzten Zeit eintreten, ist es notwendig, darüber klarzuwerden, ob der M.-B. an sich schon eine gewisse handelspolitische Tendenz innewohnt. Erst wenn wir das Wesen der M.-B. und die daraus hervorgehenden Konsequenzen erkannt haben, können wir entscheiden, ob vorgebrachtes Lob und Tadel tatsächlich das treffen, was vom Wesen der M.-B. aus betrachtet mit Recht als Vor- oder Nachteil für sie selbst bezeichnet werden kann. Und erst wenn unzweifelhaft feststeht, welches die Äußerungen der M.-B. an sich sind, ist es möglich, an zweiter Stelle die Frage zu stellen, ob diese wesentlichen Konsequenzen für eine bestimmte Handelspolitik vorteilhaft oder nachteilig sind. Wir erinnern darum in gedrängtester Form an das Ergebnis der Charakteristik der M.-B. und ziehen daraus in denkbarster Kürze die Schlußfolgerungen über die Zugehörigkeit der M.-B. und einer praktischen M.-B.-Politik zu einem handelspolitischen System.

A. Die Zugehörigkeit der Meistbegünstigung und ihrer beiden Hauptformen zu einem handelspolitischen System

a) Wesentliche Zugehörigkeit

1. Das Wesen der M.-B. wirkt sich aus in der Gleichbehandlung alles Ausländischen in einem fremden Wirtschaftsgebiet. (Auslandsparität.)

2. M.-B. kann folglich nicht bestehen ohne Verallgemeinerung der Vergünstigungen.

3. Die M.-B.-Methode kann als eine rein technische Funktion sowohl in einem freihändlerischen wie in einem merkantilistisch-protektionistischen Handelssystem Verwendung finden.

4. Ergo: Die M.-B. besitzt keine in ihrem Wesen begründete Zugehörigkeit zu einem handelspolitischen System.

b) Tatsächliche Zugehörigkeit der M.-B.-Formen zu einer in Praxis angewandten Handelspolitik

5. Aus These 3 (M.-B. neben Protektionismus) folgt: Das Nichtbestehen einer differenziellen, d. h. das Bestehen einer meistbegünstigenden Handelspolitik ist kein sicheres Zeichen für das Bestehen einer Freihandelspolitik.

6. Alle verallgemeinerungsfeindlichen Maßnahmen sind dem Zweck der M.-B. als einem funktionalen Mechanismus zuwider und führen notwendig zur Differenzierung. Jede in den M.-B.-Mechanismus eingreifende Maßnahme ist naturgemäß handelspolitisch nicht mehr neutral.

7. Die Bedingtheit der M.-B.-Klausel bedeutet jedenfalls einen gegen schlechthinige Verallgemeinerung gerichteten Eingriff in den M.-B.-Mechanismus.

8. Die Bedingtheit der M.-B. kann sein:

a) eine Maßnahme zum Zweck der Differenzierung (ist dann ein wahrscheinlich protektionistisches Instrument);

b) eine Gegenmaßnahme oder Sicherung gegen Differenzierung, gegen m.-b.-feindliche Politik;

c) die Bedingtheit der M.-B. ist also an sich noch kein Zeichen für eine freihandelsfeindliche Politik.

9. Das tatsächliche Bestehen der bedingten M.-B., von m.-b.-feindlichen Maßnahmen und der Differenzierung braucht nicht unbedingt ein Zeichen einer freihandelsfeindlichen Politik zu sein (vgl. These 8b).

10. Aus den Tatsachen einer praktischen M.-B.-Politik ist es **ohne** Bezugnahme auf deren Ursachen und Ziele nicht möglich, auf die Handelspolitik eines Landes Rückschlüsse zu ziehen.

Die M.-B.-Methode ist also ihrem Wesen nach handelspolitisch neutral, und auch eine bestimmte M.-B.-Politik läßt sich bei mangelnder Kenntnis ihrer Zielsetzung nicht eindeutig als Äußerung eines bestimmten handelspolitischen Programms bezeichnen. Trotzdem läßt sich aber vielleicht feststellen, ob das Vorhandensein einer bestimmten Form der M.-B. bestimmte — gewollte oder ungewollte — handelspolitisch eindeutige Auswirkungen erzielt und ob darum eine praktische Eignung der unbedingten bzw. der bedingten M.-B. zur Erreichung bestimmter handelspolitischer Ziele besteht.

Die unbedingte M.-B.-Klausel, nehmen wir an, sei in ein Freihandelssystem, gekennzeichnet durch das Verbot von Ein-, Aus- und Durchfuhrbeschränkungen, durch niedrig gehaltene oder in Abbau befindliche Zölle, durch unbedingte Erschließung des heimischen Marktes für ausländische Konkurrenz, eingegliedert. Bei der allgemeinen bedingungslosen Verallgemeinerung solcher Maßnahmen werden die freihändlerischen Absichten eine ganz besondere Wirkungssteigerung erfahren sowohl für das Land selbst, welches diese Politik betreibt und damit jeden Eingriff in die freie Entwicklung unterläßt, wie auch für alle diejenigen Staaten, welche mit dem ersten in wirtschaftlichem

Austausch stehen. Gerade dem Umstand, daß die unbedingte M.-B. sich in ein freihändlerisches System einordnete, ist die große Bedeutung zuzuschreiben, die der Cobdenvertrag seinerzeit erlangt hat. Es ist eine geschichtliche Tatsache, daß das sich durchsetzende Manchestertum eine, ihm für seine Politik des laisser faire geeignete Form der M.-B. sozusagen neu geschaffen hat. Die geistigen Grundlagen der ausdrücklich unbedingten M.-B. sind im Manchestertum zu suchen. Vom Gesichtspunkt der geistigen Zugehörigkeit der unbedingten M.-B. zu einem Handelssystem gewinnt die Tatsache der Bedingungslosigkeit in der allseitigen Durchführung einer für den Handel als möglich erachteten Freiheitsgewährung gegenüber dem Umstand der Verallgemeinerung das Übergewicht. Es kann kein Zweifel sein, daß die unbedingte M.-B. durch seine ganz besonders gute Eignung zur Erreichung freihändlerischer Ziele sich als dem Manchestertum innerlich verwandt bekennen muß.

Denken wir uns nun die unbedingte M.-B. in ein Schutzsystem eingefügt, in dem im Interesse der heimischen Produktion möglichst wenig Handelserleichterungen und Zollermäßigungen gewährt werden. Dann kommt die unbedingte M.-B. eben fast gar nicht zur Anwendung und kann kaum in Konflikt mit den protektionistischen Interessen kommen. — Läßt man aber der unbedingten M.-B. Auswirkungsmöglichkeiten, macht Konzessionen, so ist das mit einem Schutz der heimischen Produktion nicht mehr recht vereinbar; denn die Folgen einer, der unbedingten M.-B. unterliegenden Konzession sind nicht im voraus übersehbar. Hat man für eine bestimmte Ware einem bestimmten, hinsichtlich Konkurrenz ungefährlichen Lande ein Zugeständnis gemacht, das vermittels unbedingter M.-B. auch anderen, aber zunächst nicht zu fürchtenden Staaten zuteil wird, irgendwoher wird sich doch eine Konkurrenz einfinden und, wenn nicht momentan, so später infolge neu begonnener Produktion. Aber nicht allein die von der Konkurrenz betroffene Erzeugung, sondern auch die der M.-B. nicht unterstellten, im Produktionsprozeß der m.-b. Ware vorausgehenden und nachfolgenden Industrien werden den ihnen zugedachten Schutz entbehren. Außerdem kann eine Verdrängung geschützter und teuerer Waren und ihre Substitution durch billige, im Genuß der M.-B. stehender Erzeugnisse des Auslandes erfolgen. Die wirklich zur Anwendung gebrachte unbedingte M.-B. wirkt den Zielen des Protektionismus schnurstracks entgegen. (Die dem Protektionismus nicht nachteiligen Folgen einer mit ihm verbundenen unbedingten M.-B., wie sie etwa vor dem Krieg abwechselnd Deutschland und Frankreich zu verzeichnen hatten, können hier nicht als Gegenargument gelten; denn sie konnten nur mit dem — damals wie heute — Treu und Glauben

widersprechenden Mittel herbeigeführt werden, zwar die Vorteile der unbedingten M.-B. zu genießen, diese aber selbst allen anderen vorzuenthalten.)

Hingegen scheint die bedingte M.-B. die Tendenzen einer merkantilistischen Politik besser zu unterstützen. Wenn man sich den Schutz bzw. Bevorzugung der heimischen Erzeugung zur Aufgabe macht, wird man nur in viel bedingterem Maße dem ausländischen Handel Vergünstigungen zuteil werden lassen, ohne Bedenken etwa nur den Rohstoffen oder den im eigenen Lande nicht herstellbaren Waren. Wenn man als Merkantilist in anderer Beziehung Konzessionen macht, so empfindet man sie vor allem als ein Opfer, das man nicht umsonst bringen kann, verlangt also eine Gegenleistung, die möglichst exakt berechnet werden muß. Wie soll man es sich aber vorstellen, daß eine wirklich allseitige Verallgemeinerung der Vergünstigungen auf diese Weise auch beim besten Willen erreicht werden kann? Was man bietet, hat für die einzelnen Interessenten einen ganz verschiedenen Wert, je nachdem, was, wieviel, wie teuer und in welcher Verkehrsentfernung sie selbst produzieren und das, was die Interessenten einer Vergünstigung bieten oder bieten können, hat für den Gewährenden wieder einen ganz verschiedenen oder gar keinen Wert. Es ist gar nicht möglich, den allseitigen Genuß einer Vergünstigung zu erreichen, solange man als Merkantilist ernsthaft sich über die Gleichwertigkeit der Konzessionen streiten muß. Und von denjenigen m.-b. Staaten, welche ihren Anspruch durchzusetzen vermochten, haben die einzelnen einen recht verschiedenen Vorteil davon, je nachdem, wie bald oder wie spät sie zum Ziele kamen. Die ersten werden mit ihrer Produktion vielleicht schon die Aufnahmefähigkeit des zugänglich gewordenen Marktes gesättigt und auch die künftige Belieferung dieses Marktes auf Grund angeknüpfter Handelsbeziehungen zuungunsten später meistbegünstigter Staaten an sich gerissen haben. Liegt es nun doch in den Absichten merkantilistischer Handelspolitik, sich eine Einflußnahme auf die Entwicklung und die Richtung der eigenen Volkswirtschaft zu sichern, so gibt es kein besseres Mittel als die bei der bedingten M.-B. notwendigen Verhandlungen, um sie im Interessse der Handelspolitik auszunützen. Wer die bedingte M.-B. vereinbart, denkt nicht freihändlerisch, und sei es auch nur deshalb, weil er nicht so denken kann infolge des wirtschaftspolitischen Rüstens und Kriegführens der anderen Staaten mit Mitteln, die die natürliche Konkurrenz, einen gesunden freien Austausch und damit die Basis des Freihandels zerstören. Tatsächlich kannte die Geschichte noch keine unbedingte M.-B., wenigstens nicht pro futuro, solange die Handelspolitik nur unter merkantilistischen Anschauungen stand. Hatten

doch die Amerikaner als Schöpfer der bedingten M.-B. in der Präambel des französisch-amerikanischen Vertrags von 1778 die Einführung der Reziprozitätsklausel mit folgenden, eigentlich zur Verteidigung und Empfehlung des neuen Systems bestimmten, aber verräterischen Worten begründet: „reserving to each party the liberty of admitting at its pleasure other nations to a participation of the same advantages", d. h. aber Gestaltung der M.-B. nach dem eigenen Gefallen und Gutdünken des Gewährenden: merkantilistische M.-B.-Politik.

Bleibt noch zu überlegen, wie sich die bedingte M.-B. in eine freihändlerische Politik einpassen würde. Gewiß ist diese Verwendung theoretisch möglich, man wird dann eben die Gegenleistung als etwas rein Formelles betrachten und Wert und Art derselben keine Bedeutung beilegen. Die Bedingung würde jedenfalls nicht mehr einer Verallgemeinerung der Vergünstigungen hinderlich sein; aus der bedingten M.-B.-Klausel würde praktisch eine unbedingte M.-B.-Politik resultieren.

Wir kommen also zu dem Gesamtergebnis, daß die M.-B. ihrem Wesen nach nicht ein Instrument eines bestimmten Handels- und Wirtschaftssystems ist, daß auch die praktische Verwendung einer ihrer beiden Hauptformen auf die Ausübung einer bestimmten Handelspolitik keinen eindeutigen Rückschluß erlaubt, daß aber die unbedingte M.-B. in ihrer praktischen Auswirkung eine freihändlerische Politik unterstützt, während die Wirkungen der bedingten M.-B. sie ganz besonders geeignet für eine Verwendung im Rahmen einer merkantilistisch-protektionistischen Handelspolitik erscheinen lassen.

B. Die Zweckmäßigkeit der bedingten und der unbedingten Meistbegünstigung

Vor dem Kriege sind allenthalben Stimmen laut geworden, welche die Abkehr von der unbedingten M.-B. forderten und die baldige Rückkehr zur bedingten ankündigten. Man wog die Vor- und Nachteile beider Formen gegeneinander ab, wobei die Gesichtspunkte, von denen aus Lob und Tadel erhoben wurden, oft recht verschieden waren und nicht selten von der stillschweigenden Voraussetzung ausgingen, daß unbedingt zu gewährende M.-B. schon eine Unmöglichkeit an sich sei. Wir werden die Eigenschaften einer M.-B.-Form und ihre Folgen zunächst nur dann als Vor- bzw. Nachteile bezeichnen, wenn sie für oder gegen das M.-B.-Prinzip selbst sind und in zweiter Linie dann untersuchen können, ob diese Eigenschaften handelspolitisch als besonders günstig oder ungünstig sich bemerkbar machen.

a) Die bedingte Meistbegünstigung

Es wird immer als ein großer Vorzug der bedingten M.-B. gerühmt, daß sie eine Gegenseitigkeit gleichartigen handelspolitischen Verhaltens der Kontrahenten garantiere; die Anwendung der M.-B. vollziehe sich ja auf Grund eines Austausches von Vergünstigungen. Dieser Austausch sei conditio sine qua non für die Erfüllung von M.-B.-Ansprüchen. Der Vertragsgegner könne also keine Politik der zugeknöpften Taschen betreiben. — Ein derartiger automatischer Selbstschutz gegen Mißbrauch der M.-B. ließe sich mit deren Zweck der allgemeinen Gleichstellung wohl vereinigen und wäre als ein besonderer Vorzug anzusehen, wenn sich diese Eigenschaft als tatsächlich bestehend nachweisen ließe. Wenn im Interesse des M.-B.-Prinzips zur Bekämpfung einer unberechtigten einseitigen Ausbeutung der M.-B. der Mitgenuß einer Vergünstigung versagt wird, so ist das nicht gegen den Zweck der M.-B. Fraglich nur, ob und wann eine gegenseitig gleichartige Haltung mit der bedingten M.-B. erzwungen werden kann. Die erste Vorbedingung wäre die, daß die bedingte M.-B. nicht nur zwischen zwei Kontrahenten, sondern allgemein in Anwendung stünde, so daß keine „unentgeltlichen" Vergünstigungen gemacht und diese auch nicht unentgeltlich den bedingt Meistbegünstigten zufallen würden, ein Zustand, dessen Erreichung heute illusorisch ist. Wie die Verhältnisse heute liegen, müßte die bedingte M.-B., um sich gegen Mißbrauch zu schützen, genau wie die unbedingte, die Hilfe des Tarifvertrags in Anspruch nehmen. Aber auch bei allgemein üblicher bedingter M.-B. kann diese nur dann einen Druck auf die Handelspolitik der anderen Staaten ausüben, wenn diese an der zu verallgemeinernden Vergünstigung überhaupt ein gewisses Maß von Interesse haben, und auch damit ist nicht zu rechnen. Eine Garantie für gegenseitig entsprechende Handelspolitik bietet also die bedingte M.-B. nicht, man kann aber auch nicht in Abrede stellen, daß mit ihr in vielen praktischen Fällen ein Druck ausgeübt werden kann, der angesichts der zur Passivität verurteilten unbedingten M.-B. als ein Vorteil zu buchen ist.

Einen anderen Vorzug der bedingten M.-B., der gleichfalls an den Umstand der Verhandlungen geknüpft ist, sieht man in der Möglichkeit individueller Pflege der Handelsbeziehungen zwischen zwei Staaten. Es ist der M.-B. an und für sich nicht zuwider, daß die einzelnen Staaten ihre gemeinsamen Interessen fördern, aber es geschieht nur allzu leicht auf Kosten der M.-B. Wo gemeinsame Interessen sind, kommt man sich entgegen, räumt bereitwillig Konzessionen ein. Nehmen wir auch den Fall an, daß das Endziel der M.-B.: Gleichbegünstigung aller erreicht wird, so wird dieses Ziel doch um einen oft

recht verschiedenen Preis in den Verhandlungen erkauft werden müssen und nicht gleichzeitig erreicht werden.

Die Verhandlungen im bedingten M.-B.-System sind im Gegenteil als ein Nachteil zu bezeichnen. Die Schwierigkeiten, sich über die Gegenleistungen klarzuwerden, bieten eine allzu treffliche Handhabe, die Gleichbegünstigung illusorisch zu machen auch dann, wenn sie dem Schein nach erreicht ist. Dabei spielt die vielgepriesene Tauschwertnutzung der Konzessionen die gefährlichste Rolle, indem sie die Schwierigkeiten, eine Gleichwertigkeit der Gegenleistungen zu erzielen oder nur zu errechnen, ausnützt. Eine Konzession hat für die einzelnen Staaten einen ganz verschiedenen Wert je nachdem, ob sie etwa eine begünstigte Ware überhaupt herstellen, ob dabei ein Ausfuhrüberschuß erzielt wird, wie hoch die Preise für diese Produktion im eigenen und im fremden Lande sind, wie weit der Weg zu dem neuen Markt ist, wie weit dieser Markt gesättigt, wie groß die Konkurrenz ist, in welchem Maß die Handelsmöglichkeiten schon durch alte Geschäftsbeziehungen in feste Bahnen geleitet sind, aber auch etwa, was aus dem anderen Staate bezogen wird oder werden muß, wie teuer, mit welchem Risiko usw., alles dies bestimmt den Wert einer Konzession. Nur zu verständlich, daß die angebotenen Gegenleistungen verschieden ausfallen müssen. — Aber ein und dieselbe eigene Konzession hat schon für den Gewährenden selbst einen ganz verschiedenen Wert gegenüber den einzelnen anderen Staaten, der von den Hoffnungen und Wünschen und deren Dringlichkeit abhängt, von bestimmten Wirtschaften bestimmte Zugeständnisse dagegen einzutauschen. — Schließlich haben die Gegenangebote der M.-B.-Berechtigten für den Konzessionierenden wieder einen verschiedenen, ja vielleicht gar keinen Wert je nachdem, ob überhaupt und mit welcher Notwendigkeit für ihn eine wirtschaftliche Abhängigkeit von den anderen besteht. Der wirtschaftlich fortgeschrittenere und der an Naturgütern reichere Staat wird in diesem Handel besser abschneiden. Die bedingte M.-B. unterstützt also vornehmlich die Interessen des Stärkeren. Dabei macht sich auch die Unvergleichbarkeit der einzelnen m.-b. Wirtschaftseinheiten spürbar. Das M.-B.-Verhältnis hat ein ganz anderes Gewicht, bringt viel größere oder geringere Vorzüge oder Gefahren mit sich je nachdem, ob man es mit einem Zwergstaat oder mit einem weltumspannenden Imperium zu tun hat. Beabsichtigte Bevorzugungen einzelner Handelsbeziehungen werden die ungewollt sich ergebenden Benachteiligungen in den Schatten stellen; letztere beruhen ja oft, wenigstens relativ für die einzelnen Wirtschaften, auf natürlicher wirtschaftlicher Inferiorität und sind darum weniger bedenklich. Die Tatsache solcher Schwierigkeiten bei den Ver-

handlungen macht vom Zweckgedanken der M.-B. aus betrachtet, deren bedingte Form sehr problematisch.

Aber nicht allein ihren eigenen Zielen (Gleichbegünstigung), sondern auch handelspolitischen Notwendigkeiten mag die bedingte M.-B. nicht gerecht zu werden. Um bei den Verhandlungen zu bleiben: Sie werden überhaupt kein Ende finden. Denn bis man sich über die Meinungsverschiedenheiten anläßlich einer Vergünstigung mit allen Staaten einigt, geht viel Zeit ins Land, während neue Änderungen der Handelsbedingungen entstehen. Schon für das einzelne Land werden die Verhältnisse zu den übrigen verwickelter und schwieriger, „ewige" Verhandlungen aller Länder untereinander in ganz verschiedenen Stadien werden die Übersichtsmöglichkeit über die Handelsbedingungen unsagbar erschweren. Die Unsicherheit über die bestehenden Regelungen und die Unstetigkeit der Verhältnisse werden sich dem Handel und der Produktion mit allen ihren üblen Folgen wie Risikosteigerung, Kalkulationserschwerung, Verteuerung, unnötigen Verlusten der Privatwirtschaft usw. mitteilen. Da eine Einigung oft nicht zu erzielen sein wird, hat man das bedingte M.-B.-System mit Recht das Paradies der Zollkriege genannt.

Die Zollabfertigung wird unter solchen Umständen ungeheuerlich erschwert und gefährlich. Die Vielheit der Tarife, eine Folge der in verschiedenen Stadien stehenden Verhandlungen und der verschiedenen Gegenleistungen, führt zu Unsicherheit des Zollpersonals, zu mangelnder Prüfungsmöglichkeit der Richtigkeit der Verzollung usw.; Schikanen zwecks Schutz heimischer Produktion, verschiedener Gebührenbemessung, differenzierenden Verwaltungsmaßnahmen aller Art und Umgehungen der M.-B. ist freies, nicht kontrollierbares Spiel gelassen.

Will man in diesem System einen M.-B.-Anspruch geltend machen, so müssen Ursprungszeugnisse die Richtigkeit des Anspruchs nachweisen. Die Erteilung der Ursprungszeugnisse kann nach Belieben durch formale Vorschriften aller Art erschwert werden, nicht zuletzt durch die Erhebung der Gebühren für die Erteilung der Zeugnisse.

Kurzum, die etwaigen Vorteile solcher M.-B., falls sie nicht durch eine artvollkommene Differenzierung ersetzt wird, werden zum größten Teil wettgemacht. Der Hauptzweck der M.-B., einen großen einheitlichen Weltmarkt zu schaffen, wird illusorisch, eine Vielheit kleiner, enger, sehr verschieden schwer zugänglicher Märkte tritt an seine Stelle.

Das Ergebnis der Betrachtung ist für die bedingte M.-B. so ungünstig wie möglich, ihre Form ist denkbar unzweckmäßig zur Erreichung eines tatsächlichen M.-B.-Zustandes. Alles in allem haftet der beding-

ten M.-B. zuviel von der Gesinnung an, welche den eigenen Vorteil nur durch Benachteiligung des anderen glaubt erreichen zu können.

b) Die unbedingte Meistbegünstigung

Die unbedingte M.-B. ist als die M.-B. an sich zu betrachten. Versteht sich von selbst, daß sie dem ihrem Wesen entsprechenden Zweck keinen Abbruch tun, ihn praktisch nicht abbiegen oder ins Gegenteil verkehren kann. Gleichzeitige bedingungslose und allseitig unbedenkliche Einräumung eines Vorteils macht eine Diskriminierung unmöglich, wenigstens solange die Wirkungen der M.-B. nicht durch andere Maßnahmen durchbrochen werden. Darin liegt naturgemäß ein Zweites beschlossen: Die unbedingte M.-B. läßt im Gegensatz zur bedingten das Verhältnis der Vergleichswerte der Kosten, in dem die ausländischen Wirtschaften von Hause aus naturbedingt zueinander stehen, unberührt. Eine Verschiebung der natürlichen Lage der ausländischen Konkurrenten untereinander auf dem inländischen Markt, wie sie die Verhandlungen und das unterscheidende Entgegenkommen der bedingten M.-B. zeitigt, kann nicht eintreten. Diese Eigenschaft der unbedingten M.-B. ergibt Wirkungen, welche handelspolitisch nicht anders als vorteilhaft und zweckmäßig genannt werden können.

Besonders wichtig ist, daß Exportindustrie und -handel trotz etwaiger, wie immer gearteter Zölle die Sicherheit haben, keine ungünstigeren Bedingungen als jeder andere Staat anzutreffen. Auch die Gleichzeitigkeit eintretender handelspolitischer Änderungen für alle Staaten übt einen ausgleichenden Einfluß aus, so daß die wirtschaftliche Entwicklung durch Gleichmäßigkeit, Stetigkeit und Risikominderung gekräftigt wird.

Die Zollabfertigung wird sehr vereinfacht, kann vom Ausland leichter kontrolliert werden und macht einen administrativen Protektionismus schwieriger. Auf die Ursprungszeugnisse kann bis auf Ausnahmefälle verzichtet werden.

Eine andere Frage ist aber, ob die Verallgemeinerung von Vergünstigungen tatsächlich gleiche Bedingungen für alle Konkurrenten verschaffe; sie muß verneint werden. Die M.-B. ist natürlich kein Mittel zur Abschaffung natürlicher Renten, wie sie aus Qualität des Bodens, Lage zum Markt, Verkehrsweg (See- oder Landfracht) entstehen. Wir haben ja darin einen besonderen Vorteil dieser Methode gesehen, daß sie an einer organischen Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung nichts ändert. Allerdings hat eine reiche, einen großen Exportüberschuß produzierende Wirtschaft mehr Vorteil von der (unbedingten) M.-B., als das wirtschaftlich zurückgebliebene Volk; die M.-B. hat für die jederzeit lieferungsfähigen Konkurrenten die Be-

deutung einer Einfuhrprämie, welche aber zweifellos die schwächeren und weniger entwickelten Volkswirtschaften gezwungen hat, sich der Entwicklung ihrer Produktivkräfte mit besonderem Interesse zuzuwenden. Mit Recht hat der Schweizer Reichesberg auf die Tatsache hingewiesen, daß speziell Deutschland ein besonderes Interesse an der Beibehaltung der M.-B. besitze, weil infolge der großen Mannigfaltigkeit der deutschen Produktion kaum irgend eine Vergünstigung von irgendeiner Seite gemacht werde, die für Deutschland nicht praktische Bedeutung habe. Auf jeden Fall ist die unbedingte M.-B. imstande, die internationale Konkurrenz möglichst wirksam zu gestalten.

Nicht so eindeutig ist die oft lobend erwähnte zollermäßigende Wirkung der unbedingten M.-B. Man kann zwar Fontano-Russo zustimmen bei der Behauptung: „Die unbedingte M.-B. ist die große Ausgleicherin der Konventionalzölle, und als solche entfaltet sie einen freihändlerischen Einfluß in den Ländern, die sich ihr anvertrauen." Dieser freihändlerische Einfluß vollzieht sich aber vielleicht im Rahmen eines Schutzzollsystems, mehr dessen Auswirkung mildernd, als dasselbe verhindernd, weil ja die M.-B. die Zollautonomie unverletzt läßt. Man kann darum von einer absoluten zollmindernden Wirkung nicht sprechen, sondern nur sagen, daß bei gegebenen Zollverhältnissen durch die unbedingte M.-B. eine Tendenz zur verhältnismäßigen Herabsetzung der Zölle ausgelöst wird, solange man die Zollverhältnisse eines bestimmten, durch das M.-B.-Versprechen verpflichteten Landes im Auge hat; jedoch gilt der Satz nicht für die Wirkung der unbedingten M.-B. auf das internationale Zollniveau.

Hier macht sich nämlich der fundamentale, sehr schwerwiegende Mangel des M.-B.-Systems schmerzlich bemerkbar, welcher in der Wesenseigenart derselben, ein rein formaler, technischer Mechanismus ohne Beziehung zum Inhalt des M.-B.-Objekts zu sein, liegt. Der formalen Verpflichtung des M.-B.-Kontrahenten steht keine Verpflichtung über die inhaltliche Seite seiner Handelspolitik zur Seite. Da es sich nun bei der M.-B. um ein Entgegenkommen der einen Partei und um ein Genießen dieses Entgegenkommens auf der anderen Seite handelt, ist es klar, daß die unbedingte M.-B. ihre beabsichtigte handelspolitische Zweckmäßigkeit für die verschiedenen Beteiligten nur so lange behält, als die Basis, auf der dieses wechselwirksame Prinzip zur Anwendung gebracht wird, beiderseits eine entsprechend gleichartige Handelspolitik ist. An diese Voraussetzung ist die M.-B. geknüpft, wenn faire plaie gelten soll, eine Voraussetzung, die durch den nationalwirtschaftlichen Egoismus fast immer von irgendeiner, am Welthandel profitierenden Partei auf Kosten der übrigen schwer verletzt wird. Es ist der größte Mangel des reinen

unbedingten M.-B.-Systems, in sich selbst keine Garantie gegen mißbräuchliche Verwendung seiner selbst zu besitzen und zu diesem Zweck die ergänzende Unterstützung anderer handelspolitischer Mittel (wie Tarifverträge) zu Hilfe nehmen zu müssen. Wo nur die „reine" unbedingte M.-B. vereinbart ist, da wird nur allzuoft jede Verhältnismäßigkeit zwischen gegebenen und empfangenen Wohltaten verschwinden. Man kann nun sehr wohl auf die Rechenaufgabe, die aus dem internationalen Handel für einen Staat hervorgehenden Vor- und Nachteile abzuwägen, verzichten, solange eine böswillige und planmäßige Benachteiligung durch andere Wirtschaften, welche durch einen dem Freihandel entgegengesetzten Prohibitionismus jede selbsttätige natürliche Wirtschaftsordnung unmöglich machen, unterbleibt. Ist man aber derartigen Bestrebungen ausgesetzt, so ist man berechtigt, die „reine", die isoliert vereinbarte, unbedingte M.-B. als ein Geschenksystem zu bezeichnen, das bei der mangelnden Möglichkeit, die Beziehungen von Staat zu Staat individuell zu regeln, besonders schmerzlich empfunden wird. Auf diese Weise kann die reine, unbedingte M.-B. oft sehr unzweckmäßig werden: 1. sie begünstigt Zollerhöhungen auf seiten der Meistbegünstigten, da bei 50%iger Zollbelastung die gleichen Vorteile von der Gegenpartei zu erhalten sind, wie bei völligem Fehlen von Zöllen; 2. sie hält aus demselben Grund Staaten einer mäßigen Schutzzollpolitik von einer Ermäßigung ihrer Zollsätze ab; sie befürwortet und veranlaßt ein allgemeines Zollrüsten (z. B. bei der Schweiz gegen ihren Willen infolge des § 11). So treten die oft unverständlichen Behauptungen, die M.-B. sei geradezu eine Gegnerin der Zollermäßigungen und Tarifverträge, ins richtige Licht. Jawohl, der Vorwurf besteht für die reine unbedingte M.-B. — mit ihr haben wir es vorläufig allein zu tun — zu Recht. Ein Staat A hat kein Interesse mehr daran, mit dem Staat B einen Tarifvertrag abzuschließen, wenn er weiß, daß der Staat C das reine unbedingte M.-B.-Versprechen von B erhalten hat. Was dem C umsonst zufällt, dafür will A von seiner Zollautonomie auch nichts opfern, zumal wenn er weiß, daß er mit einem etwaigen Zugeständnis seinerseits erstens zugleich den Interessen des vielleicht nicht meistbegünstigungswürdigen Staates C bei B Vorteile erkauft, zweitens sich die Konkurrenz dieses bei B meistbegünstigten C im Staate B gleichzeitig auflädt, wodurch die Vorteile eines Tarifvertrages schon wieder zum Teil wettgemacht würden; man umgeht gerne die Notwendigkeit zu erkaufen, was einem schon durch unbedingte M.-B. von selbst zufällt. Unter solchen Umständen bietet der Besitz des M.-B.-Vertrages oft Anlaß, von einem wichtigen Tarifvertrag abzusehen. — Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß die reine un-

bedingte M.-B. unter Umständen gegen eine Ermäßigung von Zöllen wirkt; dies nämlich dann, wenn eine Zollermäßigung nur deshalb unterbleibt, weil man einem, die M.-B. ausbeutenden Staate keine weiteren Vergünstigungen zutragen will. Das eklatanteste Beispiel finden wir in der Vorkriegszeit in der Tatsache, daß Frankreich an die Schweiz keine Vergünstigungen machen wollte, um Deutschland nicht gleichzeitig Vorteile einräumen zu müssen.

Wie die M.-B. keine Gewähr für ein gegenseitig entsprechendes Verhalten bietet, ebenso gibt sie keine Handhabe, um einen Druck zwecks Erreichung einer gegenseitig gleichwertigen Behandlung auszuüben, es sei denn dadurch, die Gewährung der M.-B. überhaupt zu verweigern.

Man kann nicht deutlich genug auf diese Mängel der unbedingten M.-B. hinweisen, denn sie werden und konnten bis jetzt nicht dadurch behoben werden, daß die Handelspolitik andere Mittel suchte, um die M.-B. zu ergänzen und die Folgen ihres Mißbrauchs unschädlich zu machen. Der Mißbrauch selbst konnte nicht unterbunden werden, im Gegenteil haben die diesbezüglichen Versuche die Handelspolitik der Welt in Sackgassen geführt. Es ist kein Zweifel: Die unbedingte, reine M.-B. steht ihrer eigenen möglichen Zweckmäßigkeit oft sehr im Wege. Immerhin sind aber die Vorteile der unbedingten gegenüber den bedingten M.-B. so groß, daß man wird versuchen müssen, die unbedingte M.-B.-Politik so zu gestalten, daß die Nachteile und mit ihnen das Risiko derselben verringert wird. Vielleicht könnte dies erreicht werden durch eine Verbindung der Vorteile der bedingten M.-B. mit der unbedingten. Betrachten wir aber vorerst, wie man bis jetzt die Übel zu überwinden versuchte; es scheint beinahe, als habe man diesen Versuch unternommen, indem man die Nachteile der bedingten M.-B. in das unbedingte M.-B.-System einflocht.

C. Die Wandlungen der unbedingten Meistbegünstigungspolitik

Art und Maß einer Handelspolitik finden notwendig ihre Grenzen in der Handelspolitik der übrigen Welt. Handelspolitik ist bis zu einem gewissen Grade notwendig Reagenzpolitik. Darum war und ist es eine handelspolitische Notwendigkeit, die Mängel einer unbedingten M.-B.-Politik zu unterbinden, um auf diese Weise auch die nachteiligen Reaktionen zu verhindern. Die Mängel sind zu sehen a) in der schlechthinigen Verallgemeinerung von Vergünstigungen, die unter Umständen ganz unangebracht und für die Erreichung der M.-B.-Ziele durchaus unzweckmäßig sein kann, b) in dem Mangel einer Möglichkeit, auf die, an einem M.-B.-System nutznießenden Teilnehmer einen Druck

auszuüben, durch den eine Gegenseitigkeit gleichartigen handelspolitischen Verhaltens erzwungen werden könnte.

Wann könnte überhaupt die unbedingte M.-B. ohne Bedenken vereinbart werden?

1. Wenn einmal die eigenen Vertragskontrahenten sowie die autonom M.-B. gewährenden Staaten gleichfalls die unbedingte M.-B. anwenden würden und wenn außerdem alle übrigen, irgendwie an den ineinander verflochtenen M.-B.-Systemen der einzelnen Staaten teilnehmenden Nationen ebenfalls zur unbedingten M.-B. verpflichtet wären;

2. wenn mit einer gewissen Kontinuität entgegenkommender Gesinnung aller M.-B.-Staaten untereinander gerechnet werden könnte;

3. wenn Zolltarife und andere präventive Vereinbarungen die Auswirkungsmöglichkeiten der unbedingten M.-B. in solchen Grenzen hielten, daß ein Schutz gegen nachteilige Überraschungen bestünde.

Solche Bedingungen werden aber nie für die unbedingte M.-B. erfüllt sein; die reine unbedingte M.-B. erweist sich also zunächst einer praktischen Handelspolitik als zuwider. Wie könnte man zu einer Lösung der Schwierigkeiten kommen? Wohl ist die bedingte M.-B. hinsichtlich einer unangebrachten Verallgemeinerung wie auch der Möglichkeit, einen Druck auf die Handelspolitik der anderen Staaten auszuüben, der unbedingten M.-B. innerhalb gewisser Grenzen überlegen, aber eine Rückkehr zur bedingten M.-B. ist bei der heutigen weltwirtschaftlichen Verflochtenheit fast zur Unmöglichkeit geworden. Die Mängel dieses Systems, wie Schwerfälligkeit des Apparates, Unübersichtlichkeit der Handelsverhältnisse und die resultierende unterschiedliche Behandlung würden sich heute bis ins Unerträgliche steigern und von M.-B. nicht mehr viel übrig lassen.

Blieb also in jüngster Zeit kein anderer Ausweg für die, durch unbedingte M.-B. geschädigten Staaten, als auf eine freihändlerische Ausgestaltung des unbedingten M.-B.-Systems zu verzichten und die Verallgemeinerungsmethode bewußt als handelspolitisches Instrument, unter Umständen also als Waffe zu nützen. Man hatte ein Recht, sich gegen Mißbrauch der M.-B. auf Kosten der unbedingten Verallgemeinerung zu schützen. Man hat aber dieses Selbstverteidigungsrecht ebenfalls mißbraucht zwecks möglichster Unterlassung einer Verallgemeinerung von Vergünstigungen und hat geradezu ein System zwecks Umgehung und Verdrehung des wahren unbedingten M.-B.-Systems ausgebaut. Alle derartigen Maßnahmen fassen wir unter dem Sammelbegriff der Differenzierung zusammen. Diese kann sich nun ausdrücklicher Bestimmungen, der vertraglichen Beschränkung der M.-B., bedienen oder sich durch autonom differenzierende Maßnahmen auswirken.

1. Vertragliche Einengung der M.-B.

a) Territoriale und koloniale Präferenzierung

Die diesbezüglichen Tatsachen sind schon von früher her bekannt, seien darum nur kurz erwähnt. Eine territoriale Beschränkung im Sinne des § 11 ist heute nur noch sehr selten. Sie begegnet uns aber im deutsch-portugiesischen Vertrag. Deutschland erhält danach die gleichen Zollsätze in Portugal wie die folgenden in Portugal m.-b. Staaten: Norwegen, Niederlande, Frankreich, Großbritannien, Vereinigte Staaten von Nordamerika. Die Beschränkung wird praktisch wenig fühlbar sein; viel verbreiteter und auch wirkungsvoller ist die negative Beschränkung, wie sie z. B. auch der eben erwähnte Vertrag enthält. Deutschland und die anderen Staaten erhalten in Portugal, Spanien und Brasilien jene Zollermäßigungen und Vergünstigungen nicht, welche die genannten Staaten sich untereinander gewähren. Kein Hinweis auf historische Entwicklung, geographische Nähe und besondere wirtschaftliche Verknüpfung kann die Tatsache verschleiern, daß etwa die deutsche Produktion auf diesen Märkten nachteiliger als andere behandelt wird, was eben doch so lange von praktischer Bedeutung bleibt, trotz aller Argumente, als die deutsche Produktion trotz größerer Transportkosten usw. in der Lage ist, die Konkurrenz auf jenen Märkten aufzunehmen. Das gilt natürlich auch für die übrigen Vorzugsbehandlungen, welche andere Staaten dem Grundsatz der M.-B. nicht unterstellen wollen, also diejenigen, welche sich die Ostseerandstaaten, Norwegen und Schweden, Rußland den angrenzenden asiatischen Ländern, die mittelamerikanischen Staaten untereinander oder die einzelnen Teile des britischen Reiches sich gegenseitig gewähren. Da solche Vorzugsbehandlung gegenüber allen Staaten vorbehalten bleibt, handelt es sich um Reservate, in die die Konkurrenz des Weltmarktes nicht ohne weiteres eindringen kann, um Löcher in dem über die Welt verbreiteten M.-B.-System.

Einen ganz ähnlichen Charakter trägt die Vorzugsbehandlung, welche sich Mutterland und Kolonien gewähren, ja die, die M.-B. störenden Wirkungen sind noch um einen Grad größer. Denn die Kolonien werden meist zolltariflich dem Mutterland assimiliert, sind also künstlich zu einer Wirtschaftseinheit mit diesem zusammengefaßt. Die Bevorzugung des Mutterlandes ist nicht nur eine Benachteiligung der übrigen Staaten, sondern auch der Kolonie, die ihrer Bedarfsdeckung und ihrer Produktion mit Rücksicht auf die Nachfrage des Mutterlandes eine künstliche Richtung geben muß. Die gröbste und durch nichts mehr zu rechtfertigende Verletzung des M.-B.-Gedankens durch territoriale

Beschränkung desselben ist in der Vorzugsbehandlung zu sehen, welche sich die Teile des britischen Reiches gegenseitig gewähren; Kanada, Australien, Südafrika, Neuseeland und Indien sind wirtschaftlich selbständige Produktionsgebiete, deren Zusammenfassung in einem möglichst geschlossenen weltumspannenden Vorzugszollsystem den Bestrebungen der M.-B. genau entgegengesetzt ist.

b) Listenmäßige Beschränkung der Meistbegünstigung

Die listenmäßige Beschränkung der M.-B. — vor dem Kriege nur vereinzelt vorkommend — ist nach dem Kriege besonders viel verwandt worden. In den deutschen Handelsverträgen begegnet sie uns vor allem in denen mit Spanien, Portugal, Italien — und mit nunmehr schon erloschener Wirkung — im Vertrag mit Frankreich. Frankreich hat dieses System in seinen Verträgen mit der Tschechoslowakei, Polen, Finnland, Estland, Italien und Spanien; Spanien in den seinigen mit England, Italien, Belgien, Norwegen, Schweiz und der Tschechoslowakei; Italien in denen mit Österreich und der Tschechoslowakei angewandt.

c) Die Kontingentierung

der eingeführten Waren, welche M.-B. genießen sollen, ist ein weiteres restriktives Mittel, durch welches zuweilen eine listenmäßig beschränkte M.-B. noch weiter eingeengt wird. Auch sie wird hauptsächlich nach dem Kriege verwendet. Man begegnet ihr in den deutschen Verträgen mit Spanien, Portugal, Italien und Frankreich. Frankreich hat sie in einem Vertrag gegen die Tschechoslowakei verwandt. (Die vier südwesteuropäischen romanischen Staaten fallen geradezu wegen ihrer m.-b.-feindlichen Handelspolitik auf.) — Aber auch Deutschland verwendet dieselben Methoden. Es hat sogar erst im März 1928 das Einfuhrkontingent für Gefrierfleisch von 100000 t auf 50000 t herabgesetzt, eine Maßnahme, die von dem deutschen Außenhandelsverband mit der richtigen Begründung gerügt wurde, daß bei einer solchen Politik Komplikationen mit dem Ausland nicht ausbleiben könnten.

2. Außervertragliche Verletzung der Meistbegünstigung

Viel wichtiger und schädlicher als die genannten sind jedoch all die Maßnahmen, welche die M.-B. zu umgehen oder einzuschränken trachten und dabei streng vermeiden, auf die M.-B.-Verpflichtung hinzuweisen. Hier steht an erster Stelle die

a) Tarifspezialisierung

Deutschland kann den Anspruch erheben, mit an erster Stelle sich dieses zweifelhaften Instruments bedient zu haben. Gewiß mit einiger

Berechtigung. Wenn ein Land eine sehr verschiedenartige Produktion hat, so ergibt sich leicht die Tatsache, daß unter einer Tarifposition die verschiedenartigsten Erzeugnisse, die mit ganz verschiedenen Mengen von Arbeit, Kapital und Risiko hergestellt sind, zusammenfallen. Dies macht sich oft erst bemerkbar, wenn nach einer gemachten Zollermäßigung für eine Ware andere m.-b. Staaten Anspruch auf den gleichen Vorteil für eine ganz andere Ware beanspruchen können. Die Spezialisierung vermeidet eine einheitliche Zollbehandlung unterschiedlicher Waren. Sie steigt also mit zunehmender Anpassung des Zollsatzes an den Wert bezw. auch das Schutzbedürfnis der Waren, damit also mit zunehmender Strenge des Schutzsystems. — Es ist für Vertrags- und Tarifverhandlungen sehr ungünstig, wenn infolge eines, der mannigfachen heimischen Produktion nicht entsprechenden Zolltarifs der Wert der für einzelne Positionen gemachten Zugeständnisse auf der einen Seite sehr viel größer ist als der Wert der Zugeständnisse für die gleiche Zahl von Positionen auf der anderen Vertragsseite.

So sehr eine gewisse Spezialisation berechtigt sein mag, mit ihrer Verwendung als Druckmittel zwecks Erlangung einer möglichst günstigen Stellung in den Handelsvertragsverhandlungen ist sie ihrer mißbräuchlichen Auswertung zugeführt worden. „Schaffung von Kompensationsmaterial" hieß die Parole, unter der die Spezialisierung betrieben wurde, ohne daß jeweils Erzeugnisse notwendig eines besonderen Schutzes bedurft hätten. Die Spezialisation wurde zum Kampfmittel. Man hat in ihr die Möglichkeit wiedergefunden, auf andere Staaten, welche den Grundsatz einer gegenseitig sich entsprechenden Handelspolitik oder wenigstens M.-B.-Politik verletzten, einen Druck auszuüben, auf welche Möglichkeit verzichten zu müssen man seit Anwendung der unbedingten M.-B. sehr schmerzlich empfunden hatte. Nur daß die Überwindung der mit der bedingten M.-B. verbundenen Nachteile dadurch wieder wettgemacht wurde. Man berief sich zwar darauf, daß die einzelnen Staaten an den verschiedenen Positionen und Waren ein ganz verschiedenes Interesse hätten, daß also mit der durch Tarifspezialisierung erreichten Ausschließung vom Genuß einer, einem ziemlich gleichartigen Produkt gewährten Vergünstigung eine eigentliche Einschränkung der M.-B. nicht gegeben sei; die Verallgemeinerung von Vergünstigungen könne ja nur für gleichartige Waren gelten. Für die Auslegung des Begriffes „gleichartig" bestehen aber keine Normen und somit kein Hindernis, mit ihr Unfug zu treiben. Wir erinnern hier etwa an die in Teil 2 angeführte Position, welche das schweizerische, zu begünstigende von dem französischen, zu diskriminierenden Vieh unterschied. Man muß zugeben, und das gilt vor

allem für die Nachkriegszeit, daß bei der Differenzierung der Zolltarife die nationale Herkunft der ausländischen Konkurrenzartikel entscheidend mitspielt.

Die Differenzierung begünstigt also nicht nur die Bildung neuer Zölle, sondern sie unterstützt auch deren Beibehaltung, indem sie dieselben auf die engste, speziellste Konkurrenz abstimmt; sie wendet sich direkt gegen die M.-B., indem sie die spezialisierten Zölle vor einer Erfassung durch zu verallgemeinernde Vergünstigungen schützt. Die Verallgemeinerung wird umgangen, die Handelsbeziehungen von Land zu Land werden trotz M.-B.-Verträgen wieder individualisiert, damit aber auch gleichzeitig die Interessen des Auslandes an Herabsetzung gewisser Positionen zersplittert, der Druck des Auslands auf die eigene Politik wird möglichst eingeschränkt.

Nach dem Kriege sind die Zolltarifpositionen gesteigert worden:

In Italien	von 472	auf	953	Positionen
„ Belgien	„ 70	„	1216	„
„ Spanien	„ 718	„	1540	„
„ Ungarn	„ 657	„	974	„
„ Portugal	„ 592	„	861	„
„ Schweiz	„ 1164	„	1977	„
„ Ver. Staaten	„ 637	„	1710	„

Frankreich hat seine Positionen allein für Chemikalien von 49 auf 381 oder eigentlich in Anbetracht der Unterpositionen auf ein Vielfaches davon vermehrt. Ein Beispeil für die Unterteilung der Positionen entnehmen wir dem deutsch-französischen Handelsvertrag:

Aus Liste C

Aus Nr. 210 des französischen Tarifs	Abschlag v. Tarif	pro	Konkurrenzland
Ebene Bleche aus Eisen oder Stahl, geglänzt, beschnitten oder nicht, mit einer Dicke von:			
mehr als 1 mm	13 Fr.	100 kg	Amerika
$^{6}/_{10}$—1 mm	17 „	100 „	„
$^{4}/_{10}$—$^{6}/_{10}$ mm	18 „	100 „	„
weniger als $^{4}/_{10}$ mm	20 „	100 „	„
Ebene Bleche aus Eisen oder Stahl, kalt gewalzt, im Feuer weiß gebrannt, gebläut, beschnitten oder nicht, mit einer Dicke von:			
mehr als 1 mm	20 „	100 „	„
$^{6}/_{10}$—1 mm	23 „	100 „	„
$^{4}/_{10}$—$^{6}/_{10}$ mm	24 „	100 „	„
weniger als $^{4}/_{10}$ mm	26 „	100 „	„

Aus Liste B

Aus Nr. 210 des französischen Tarifs	pro	Zollsatz
Ebene Bleche aus Eisen oder Stahl mit mehr als 50% Siliziumgehalt:		
nicht beschnitten	100 kg	55 Fr.
beschnitten	100 „	63 „
mit einer Isolierbedeckung aus Papier, Kartonpapier oder Pappe versehen		
ohne isolierenden Ueberzug	100 „	68 „
mit isolierendem Ueberzug	v. Werte	15 v. H.

Die Spezialisierung erschöpft sich aber nicht in dem autonomen Tarif eines Landes, sondern findet ihre Ergänzung in den Positionsformulierungen der Tarifverträge; z. B. ist der deutsche Konventionaltarif viel spezialisierter als der autonome Generaltarif; der derzeitige Konventionaltarif kennt z. B. einen besonderen Zollsatz für „Zuchtbullen und Kühe, die in einer Höhe von mindestens 300 m aufgezogen und mindestens einen Monat gesömmert worden sind". Betroffen wird dadurch unter ängstlicher Vermeidung einer Herkunfstbezeichnung das schweizerische Höhenfleckvieh.

Daneben finden sich Vertragszölle für Spezialprodukte mit Bezeichnung der Herkunft, anknüpfend an lokale Beschaffenheit und Weiterverarbeitung; unter Marsalwein ist laut Zusatzvertrag vom 1. Januar 1927 „nur solcher italienischer Herkunft zu verstehen"; ebenso genießen einen besonderen Vertragszoll in Deutschland die portugiesischen Porto- und Madeiraweine, spanischer Jelez und Malaga; in Österreich zahlt z. B. „Veroneser Salamiwurst" und „Allgäuer Stangenkäse" einen Vorzugszoll.

Die Spezialisierung knüpft sogar an Jahreszeiten an. Holland, Belgien und Dänemark zahlen in Deutschland einen Vertragszoll von 1 Mk. für Kartoffeln, die vor dem 1. Dezember (dort) geerntet sind und in der Zeit vom 15. Februar bis 15. April eingeführt werden; bis zum 31. Juli einen Zoll von 1.50 Mk.

Alles in allem steht die eigentliche Tarifspezialisation ausgesprochenermaßen im Dienst des Protektionismus. Formal begeht sie damit keine Verletzung der M.-B., wohl aber dem Sinne nach. Die Spezialisierung sorgt dafür, daß, wenn es zu etwaigen Tarifbindungen kommt, diese nur die speziellsten Interessen des Vertragsgegners erfassen und daß für eine möglichst große Zahl von Waren die Zollautonomie erhalten bleibt. M.-B. wird aber erst recht wirksam bei möglichst umfassenden Tarifbindungen, eine Richtung, zu der die Spezialisation genau entgegengesetzt marschiert.

b) Administrativer Protektionismus

Wo die Tarifspezialisierung nicht hinreicht, um unangenehme Verallgemeinerungspflichten zu umgehen, da gelingt dies sicher durch irgendwelche verwaltungstechnische Maßnahmen oder Bestimmungen. Diese knüpfen meist an Zollberechnung, Zollabfertigung oder Zulassung der Waren an. Die fast in allen Handelsverträgen zugesicherte M.-B. für die gesamte Zollbehandlung usw. kann daran wenig ändern. Die Undurchsichtigkeit und Unkrontrollierbarkeit des Verwaltungsapparates, der auf Grund nicht öffentlicher Direktiven arbeitet, für deren Erlaß einem Meistbegünstigten gegenüber eintreten zu müssen eine Notwendigkeit für die anordnende Regierungsstelle auch dann nicht besteht, wenn sie mit vertraglich übernommenen Verpflichtungen unvereinbar ist, machen dieses Gebiet staatlicher Tätigkeit zum Paradies protektionistischer Bestrebungen. Diese knüpfen sich besonders gerne an Tarifierung und Berechnung von Zöllen (vor allem von Wertzöllen) an, besonders in den Vereinigten Staaten. Willkür und Nachlässigkeit der Beamten bilden eine Fehlerquelle, auf deren Korrektur man gerne verzichtet. Wechselnde Gesichtspunkte und Bestimmungen für Feststellung des Werts einer eingeführten Ware kommen hinzu, um Differenzen zwischen dem von Importeur errechneten und dem amtlich geschätzten Wert zu erzielen. So gründet sich die Wertangabe des europäischen Importeurs etwa auf europäische Herstellungskosten, was natürlich nicht ausschließt bei der Einfuhr etwa in die Vereinigten Staaten deren Produktionskosten der amtlichen Schätzung zugrunde zu legen. Unberechtigte Eingriffe der Verwaltung sind nur selten nachweisbar. So ist man wenig behindert, etwa erzielte einfuhrerschwerende Wirkungen durch Zollstrafen in Form von Zuschlägen oder der Konfiskation zu verstärken.

Hand in Hand geht dann häufig eine mangelhafte Regelung des Beschwerdeverfahrens, worüber besonders im Verkehr mit Frankreich, Italien, Spanien, mit Litauen und Estland und mit Argentinien, Chile und Mexiko geklagt wird.

Von dem Erfordernis der Ursprungszeugnisse wird zwar in der Nachkriegszeit regelmäßig grundsätzlich abgesehen; m.-b. sind stets z. B. die „Boden- und Gewerbeerzeugnisse deutschen Ursprungs und deutscher Herkunft", d. h. es soll bei der Herkunft einer Ware der Ursprung derselben nicht berücksichtigt werden. Es werden aber jetzt doch wieder von vielen Staaten Ursprungszeugnisse verlangt; es ist schwer nachweisbar, daß solche Bescheinigungen nur zwecks Schikanen und Einfuhrerschwerung verlangt werden. Der Nachweis des Ursprungs kann dadurch erschwert oder unmöglich gemacht werden, daß der Begriff des „Ursprungs" durchaus nicht feststeht; er ist dehnbar, je

nachdem, wann etwa die geltenden Bestimmungen die Nationalisierung eines eingeführten Stoffs oder Halbfabrikats infolge einer größeren oder geringeren Weiterverarbeitung als gegeben erachten. Weiterhin wird die Beibringung der Zeugnisse durch das oft langsame und umständliche Arbeiten des Büro- und Parteiverkehrs, durch mannigfaltige Bestimmungen, wie etwa diejenige, die Formulare in unbekannten Sprachen ausfüllen zu müssen, erschwert. Es wäre im Interesse des Welthandels, wenn solche Formulare stets in einigen der großen Weltsprachen ausgefüllt werden könnten. — Die deutschen Handelsverbände sahen sich veranlaßt, auf die Notwendigkeit besonders peinlicher Ausfüllung der Ursprungszeugnisse bei Einfuhr nach Spanien hinzuweisen, um den deutschen Export vor der pedantischen Kontrolle der Zollbeamten zu schützen, die beim unscheinbarsten Mangel die Fakturen und Ursprungszeugnisse zurückweisen. Für die Beschaffung neuer Formulare bedarf es neuer Kosten und meist eines großen Zeitverlustes. Die Erteilung der Zeugnisse gibt zur Erhebung von verteuernden, autonom festgesetzten Gebühren Anlaß, die oft ziemlich willkürlich und ungerechtfertigt sind. Die russischen Handelsvertretungen verlangen z. B. für ein Ursprungszeugnis 4.50 Rubel, dazu kommt ein Zuschlag für das russische Rote Kreuz bzw. Roten Halbmond. Was hat das noch mit Einfuhrerlaubnis zu tun?

In ganz ähnlicher Weise wirkt die Beibringung von Konsulatsfakturen zwecks Verzollung einfuhrerschwerend und differenzierend. Besondere Beschwerde wird über die hohen Gebühren, welche Mexiko für diese Fakturen verlangt, geführt.

Kennzeichnung der Waren oder Herkunftsbezeichnungen auf den Verkaufspackungen — derzeit in England, Vereinigten Staaten, Dänemark, Australien u. a. in Anwendung — werden gleichfalls zwecks Unterscheidung und geradezu prohibitiv verwandt. Dänemark verlangt sogar Name und Sitz der Firma in der Markierung. In England wird monatlich für neue Waren der Herkunftsbezeichnungszwang eingeführt. Besonders sorgfältige Beobachtung der Markierungsvorschriften verlangen die Vereinigten Staaten: Tischtücher, die die Worte „made in germany" in einer Größe von 36×36 Zoll vorschriftsmäßig tragen sollten, wurden zurückgewiesen, weil die Angabe nur eine Größe von $35 \times 33^3/_4$ Zoll hatte.

Schließlich sind hier Einfuhrerschwerungen aller möglicher Art zu nennen. In Italien ist z. B. bei Verpackung von medizinischen Spezialitäten die Verwendung von Etiketten und erläuternden Drucksachen, die nicht mit denen übereinstimmen, die vom Ministerium des Innern durch Regierungsdekret geprüft worden sind, streng verboten. — Oder man sucht die Einfuhr durch ähnliche Bestimmungen zurück-

zuschrauben, wie etwa die folgende, wonach in Spanien alle vom Staat abhängigen Anstalten ihren Bedarf an chirurgischen Instrumenten von der staatlichen Waffenfabrik in Toledo zu beziehen haben. In entsprechender Weise hat Italien für staatliche und halbstaatliche Anstalten die Deckung ihres Bedarfs durch italienische Firmen vorgeschrieben. — Die Verwaltungsmaßnahmen, durch welche eine Auswirkung der M.-B. verhindert wird, und zu denen auch die Gewährung versteckter und offener Produktionsprämien gehört, sind an Zahl sehr groß und setzen an so verschiedenen Stellen an, daß eine wirksame Bekämpfung der mit ihnen verbundenen Absichten kaum möglich ist. Nimmt ein derartiger Protektionismus neben gegenseitigem M.-B.-Versprechen allzusehr überhand, so wird nur der Hinweis auf die veränderten Handelsbedingungen einen gerechtfertigten Anlaß bieten, um den Geschädigten von den eigenen M.-B.-Pflichten zu befreien.

a) Allgemeine Handelspolitik

Unvereinbar mit einer unbedingten M.-B.-Politik ist überhaupt die gesamte Handelsvertrags- und Zollpolitik der Nachkriegszeit. Dies sei hier wenigstens kurz erwähnt. — M.-B. ist um so wirkungsloser oder aber gefährlicher, je größer die Zollautonomie der einzelnen Staaten ist. Die allgemeine Handelspolitik nach dem Kriege ist aber hauptsächlich durch die Bemühungen gekennzeichnet, so wenig wie möglich von der Zollautonomie zu opfern oder wenigstens möglichst viel von ihr wieder zurückzuerlangen. Der deutsch-englische M.-B.-Vertrag wird typischerweise abgeschlossen „unbeschadet der unbeschränkten beiderseitigen Zollautonomie"; dies ist charakteristisch für die ganze Nachkriegszeit. Man braucht nur an die Zollpolitik Frankreichs, Spaniens und Polens zu denken.

Das österreichische Nationalkomitee berichtete 1927 über die Handelsvertragspolitik der Nachkriegszeit. Es stellte fest: „Die bestehenden Tarifverträge stehen an Umfang und Bedeutung hinter denen der Vorkriegspolitik zurück." Ihre Stabilität, d. h. ihre Geltungsdauer ohne Kündigungsmöglichkeit ist besonders gering. Von 237 im September 1927 in Europa geltenden Handelsverträgen waren laut Bericht nur 13 an feste Ablauftermine gebunden. „Von diesen 237 Verträgen beschränkten sich 147 auf die bloße Zusicherung der M.-B. ohne irgendwelche Tarifabreden." „Tarifvereinbarungen sind nur in 88 von 237 Verträgen enthalten." Von diesen 88 Tarifverträgen „charakterisieren sich nur 32 als solche mit festen Vertragssätzen auf beiden Seiten".

Auch die deutschen Tarifverträge haben zum größten Teil nur eine Geltungsdauer von 2—5 Jahren, laufen meist 1929/30 ab.

Die derzeitigen Verhandlungsmethoden sind auch keineswegs dazu angetan eine M.-B.-Politik zu unterstützen. „Verhandlungszölle" als Kompensationsmaterial spielen dabei die Hauptrolle. Die protektionistischen Kreise aller Staaten wehren sich gegen einen Abbau der Zölle; um diesen zu verhindern, werden die Tarife vor Vertragsverhandlungen erhöht in der Absicht, sie ungefähr auf den alten Stand herunterhandeln zu lassen und bei diesem Handel den Gegner zu Zollkonzessionen zu zwingen. Diese den „Verhandlungszöllen" oft zugeschriebene Fähigkeit neue Absatzgebiete zu öffnen, besteht nur in ganz geringem Maße. Welche Zugeständnisse für ein Land von Interesse sind, ist auch dem Vertragsgegner bekannt. Spielen sich doch die diesbezüglichen Kämpfe der Interessenverbände und die amtlichen Erwiderungen in Zeitschriften und Presse recht öffentlich ab, und es ist eine Frage, ob die Kenntnis der Wünsche des einen Staates den anderen jeweils zur Nachgiebigkeit bestimmt; oft wird das Gegenteil der Fall sein: Das Verhandlungsziel wird nicht erreicht und womöglich beide Parteien bleiben auf erhöhten Zöllen sitzen, deren Beibehaltung im Ernst gar nicht angestrebt war. Der „Deutsche Außenhandel" (1928/1) berichtet: „Oft genug haben sogar die neuen Vertragstarife zu einer Erschwerung statt zu einer Erleichterung der Absatzbedingungen geführt, da die Vertragstarife nicht genügend abgebaut wurden." Immer schlimmer wirkt sich die Absurdität wechselseitig gesteigerter, immer weiter spezialisierter Vertragstarife aus.

Die deutsche Zolltarifnovelle von 1925 erhöhte die Sätze für agrarische Erzeugnisse sehr stark; sie waren als Verhandlungszölle gedacht, die bis zum 1. August 1926 herabgesetzt sein sollten; tatsächlich ist dies nur zum Teil im deutsch-schwedischen Vertrag (1926) und im deutsch-französischen Vertrag (1927) geschehen.

Anstatt aus der M.-B. — wie Schraut sich ausdrückt — „ein fruchtbares Bewegungsprinzip behufs konsequenter stufenweiser Beseitigung der Eingangszölle" zu machen, veranlaßt die derzeitige Handelsvertrags- und Zollpolitik eine entgegengesetzte Entwicklung in der M.-B.-Verwendung.

D. Die Erfordernisse für eine künftige unbedingte Meistbegünstigungspolitik

1. Änderung der autonomen einzelstaatlichen Meistbegünstigungspolitik

Aus den Darlegungen des vorausgehenden Abschnittes geht hervor, daß eine Fortführung der bisherigen M.-B.-Politik und der durch sie in Mitleidenschaft gezogenen gesamten Handelspolitik unmöglich ist.

Wir haben kein Recht mehr mit lauter Stimme auf die in unseren Handelsverträgen figurierende unbedingte M.-B.-Klausel hinzuweisen; denn tatsächlich ist nichts mehr übriggeblieben als eben die Klausel. Von einer unbedingten M.-B.-Politik ist längst nicht mehr die Rede, sie hat der „differentiellen M.-B." weichen müssen, in welcher Begriffsbezeichnung sich deutlich genug die ganze innere Widersinnigkeit dieses Systems ausspricht. Die heutige M.-B.-Politik weist alle Mängel auf, die wir an der bedingten M.-B. als nachteilig hatten tadeln müssen: Differenzierung infolge mangelnder Verallgemeinerung, infolge unzähliger nur individuell geltender Sonderbestimmungen und Einzelmaßnahmen, Unsicherheit der Handelsbedingungen mit ihren üblichen Rückwirkungen auf Produktion und Austausch (Risikosteigerung), Erschwerung und Unübersichtlichkeit der Vertragsverhandlungen und Zollabfertigung usw. liegen trotz unbedingter M.-B.-Klausel lastend auf dem internationalen Handel.

Aber die Einsicht in diese Mißstände kann allein nichts nützen, auch dann nicht, wenn die Benützer dieser Systeme gut wissen, daß sie selbst darunter zu leiden haben; man darf nicht vergessen, daß die Spezialisierung und ähnliche Maßnahmen nicht allein dem Bestreben entsprungen sind, die M.-B. zu umgehen, sondern auch dem Verlangen, sich vor ihren unter Umständen nachteiligen Wirkungen zu schützen. Denn diese Erkenntnis steht längst über jedem Zweifel: Die restlose Durchführung einer allseitig unbedingten M.-B.-Politik ist praktisch nicht ohne weiteres möglich. Die Notwendigkeit, der unbedingten M.-B. ihre Zweischneidigkeit zu nehmen, ist unbestreitbar. Dies ist aber durch eine Änderung der M.-B.-Klausel offenbar nicht zu erreichen. Denn dieselbe müßte dann entweder auf die Gegenseitigkeit irgendwie Bezug nehmen und, da durch eine Formel schwerlich eine generelle Sicherung einer gegenseitig gleichartigen Haltung in der gesamten Handelspolitik gewährleistet werden kann, müßte man auf Formen zurückgreifen, die insofern der bedingten M.-B.-Klausel gleichen würden, als sich die Gegenseitigkeit an die Regelung spezieller Begünstigungsmaßnahmen halten müßte; oder aber müßte die Klausel die vorbehaltlose Verallgemeinerung von Vergünstigungen irgendwie durchbrechen. Durch eine Änderung der unbedingten M.-B.-Klausel müßte irgendwie der unbedingten M.-B. Abbruch getan werden, und das ist nicht das Ziel. Kann nun die Klausel nicht, und soll das System auch nicht geändert werden, so muß sich die Methode der Anwendung dieses Systems ändern.

Erste Vorbedingung für die Gewährung der unbedingten M.-B. ist, wie wir sahen, die Gegenseitigkeit des handelspolitischen Entgegenkommens. Eine solche Gegenseitigkeit ist bei Zollautonomie nicht ge-

währleistet. Die für die unbedingte M.-B. gesuchte sichernde Ergänzung kann darum nur in einem Verzicht auf Zollautonomie gefunden werden. Nur Tarifvertragsstaaten gegenüber darf die unbedingte M.-B. im Sinne einer vorbehaltlosen, gleichzeitigen Verallgemeinerung jedweder Vergünstigung eingeräumt werden.

Die unbedingte M.-B. Tarifvertragsstaaten und Staaten mit Zollautonomie in gleicher Weise zu gewähren, ist unmöglich, denn dies bedeutet eine Gefährdung der beabsichtigten günstigen Auswirkungen der M.-B., des ganzen M.-B.-Systems und der daran Anteil nehmenden Staaten.

An diesem Leitsatz müßte unbedingt festgehalten werden. Es ist eine andere Frage, auf welche Weise man ihn verwirklicht; **jedenfalls aber differenzielle Behandlung der Tarifvertrags- und der zollautonomen Staaten.** Nur eine Politik, die einen Mißbrauch der unbedingten M.-B. ausschließt, d. h. auch nicht dazu auffordert durch Gewährung der M.-B., wo sie nicht am Platze ist, wird der unbedingten M.-B. zum Siege verhelfen. Die unbedingte M.-B. hat gewisse Voraussetzungen bezüglich der handelspolitischen Auffassungen der Staaten zu machen, die sich an einem unbedingten M.-B.-System beteiligen wollen (Verzicht auf Zollautonomie; eigener Vorteil liegt nicht im Nachteil des anderen usw.). Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist es nicht am Platze, unbedingte M.-B. zu gewähren; denn die M.-B. wird dann vom Standpunkt solcher Staaten aus logischerweise im Sinne der Differenzierung ausgewertet. Es gibt nur eine Alternative: Entweder unbedingte M.-B. ohne Unterschied Tarifvertragsstaaten und zollautonomen Staaten zu gewähren, d. h. aber differenziert werden oder aber diejenigen differenzieren, die auf Grund ihrer Handelspolitik in Widerspruch mit einer unbedingten M.-B.-Politik kommen müssen.

Es kann nicht scharf genug betont werden, wie sehr der reine (nicht ergänzte) M.-B.-Vertrag sich selbst in Mißkredit gebracht hat, und es müßte im Interesse der unbedingten M.-B. gefordert werden, daß in reinen M.-B.-Abkommen die Zollsätze nicht der M.-B. unterstellt würden. Dies wäre vielleicht die beste Möglichkeit einer Differenzierung. Den reinen M.-B.-Vertrag überhaupt zu vermeiden, hieße das Kind mit dem Bade ausschütten, denn es wird mit Recht darauf hingewiesen, daß da, wo Tarifbindungen nicht erreicht werden können, der Anspruch auf M.-B. im Niederlassungsrecht, Verkehrs-, Schiffahrts- und Konsularrecht immerhin schon einen großen Gewinn bedeute.

Es kann nun aber kein Zweifel sein, daß es ein großer Vorteil wäre,

wenn man zollautonomen Staaten Zollzugeständnisse machen könnte, um sie zu einem Entgegenkommen zu bewegen. Die Nichtgewährung der M.-B.-Zölle an einzelne Staaten schließt ja nicht aus, daß man ihnen gewisse, zahlenmäßig und bezüglich Größe der Ermäßigung beschränkte Vertragszölle zugesteht. Die Differenzierung dieser Art wird immer noch eine viel empfindlichere sein können, als sie derzeit durch Anwendung differentieller M.-B. möglich ist. Es würde sich auf diese Weise ein Zwischenzolltarif herausbilden, der zuzüglich der M.-B. — für alle möglichen Belange außer für Zölle — den Vertragsstaaten eingeräumt werden könnte, während die Nichtvertragsstaaten den autonomen Generaltarif zahlen müßten und andererseits die Tarifvertragsstaaten sich der unbedingten, unbeschränkten M.-B. und auf Grund dieser eines Zolltarifs erfreuen könnten, der an Zahl der ermäßigten Positionen und an Ausmaß der Zugeständnisse den Zwischenzolltarif weit übertreffen würde. Eine derartige Zoll- und M.-B.-Politik ist auch für solche Staaten möglich, die an sich nur einen Generaltarif und gewohnheitsmäßig nur einen Konventionaltarif haben; man würde sich damit der Zollpolitik etwa Spaniens nähern, das zwar einen Generaltarif und einen Minimaltarif besitzt, aber über diesen Minimaltarif hinaus Zollermäßigungen gewährt, die nur auf Grund der M.-B. (z. B. von Deutschland) beansprucht werden können. Man erreicht mit einer derartigen Politik:

1. Die Zollautonomie wird in einem Maße aufrechterhalten, soweit es ein entsprechendes Verhalten anderer Staaten erforderlich macht;
2. es kann auf diese Weise ein Druck auf die zollautonome Politik anderer Staaten ausgeübt werden, ohne durch solche Kampfmaßnahmen das gesamte M.-B.-System, d.h. die Handelspolitik mit allen anderen Staaten zu benachteiligen;
3. man bewahrt sich und die M.-B. vor einem Mißbrauch derselben;
4. die M.-B. bleibt in ihrer Bedingungslosigkeit unangetastet.

Auf dieses letztere scheint es uns besonders anzukommen. Denn die Mängel der bisherigen unbedingten M.-B.-Politik, die immerhin noch so vorteilhaft war, daß man auf sie nicht verzichten wollte, sind behoben, und es besteht gar kein Interesse mehr an einer noch so geringen Einschränkung einer unbedingten M.-B. für die Zollsätze.

Unseres Erachtens sind alle jene Vorschläge zwecks Vermeidung der Schäden einer unbedingten M.-B.-Politik abzulehnen, welche auf eine differenzielle Gewährung der M.-B. selbst abzielen. Ein solches Vorgehen kann nicht zweckdienlich sein, denn es greift an die Wurzel der

M.-B. in ihrer unbedingten Form, d. h. — wenigstens handelspolitisch gesehen — an die wesentlichste Eigenschaft der M.-B. überhaupt. Meistbegünstigung muß Meistbegünstigung bleiben; dies ist aber nur gewährleistet, solange als sie entweder ohne Bedingungen und Einschränkungen für ein einheitliches Gebiet in seiner Gesamtheit, also z. B. für den gesamten Zolltarif gewährt oder aber ganz versagt wird. Daß die Verwendung einer M.-B., welche im Rahmen der Zollbemessung nur teilweise und unterschiedlich gilt, keine Lösung der Schwierigkeiten bringt, dafür bietet die verfahrene Handelspolitik vor und nach dem Kriege den nächstliegenden Beweis.

2. Internationale Anbahnung einer neuen Handelspolitik

Die im Vorausgehenden gestellten Forderungen und gemachten Vorschläge betreffen die Regelung der M.-B.-Politik, wie sie autonom zu treffen es dem einzelnen Staat freisteht. Jedoch dürften die handelspolitischen Entschlüsse und Maßnahmen einzelner Staaten und einzelstaatliche Vereinbarungen nicht mehr genügen, um die heutige Lage des internationalen Handels zu verbessern. Bei dem derzeitigen, infolge überall hochgezüchteter Kriegsindustrien verschärften Konkurrenzkampf kann eine Abtragung der Zollmauern und eine Beseitigung der übrigen Handelshemmnisse nur mit Hilfe internationaler Abmachungen, welche eine größere Zahl von Staaten zu einem gleichzeitigen und gegenseitig gleichartigen Entgegenkommen verpflichten, erreicht werden.

Von dieser Überzeugung getragen hat 1922 die Konferenz von Genua in ihren Beschlüssen dringend „die Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen auf der Grundlage von Handelsverträgen, die einerseits auf dem System einer, den jeweiligen Verhältnissen angepaßten Gegenseitigkeit beruhen und andererseits soweit als möglich den Grundsatz der M.-B. in sich schließen", empfohlen.

In demselben Sinne ist die Genfer Weltwirtschaftskonferenz 1927 tätig gewesen. Sie erklärte die Zeit für gekommen, „um der Erhöhung der Tarife ein Ende zu machen und die entgegengesetzte Richtung einzuschlagen". Sie hat eine Konvention über Aufhebung der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen getroffen, und es ist gewiß anerkennenswert, daß von den 34 Konferenzstaaten bis jetzt 24 diese Konvention unterzeichnet haben; es ist aber ebenso charakteristisch für den Wert internationaler Programme, daß 9 Staaten von dem in der Konvention vorgesehenen Recht eines Vorbehaltes Gebrauch gemacht haben: die Vereinigten Staaten, Deutschland, England, Frankreich, Holland, Polen, Italien, Rumänien und Japan. Spanien und Rußland haben eine Teilnahme an der Konferenz abgelehnt.

Die Beschlüsse der Konferenz haben kein Hindernis gebildet, geplante neue Zollerhöhungen durchzuführen. England hat auf Grund des Gesetzes „Safeguarding of industrie" 1927 weitere neue Schutzzölle eingeführt. Die Union macht die 50%ige Herabsetzung seiner Zölle meist mittels des flexible tariff wieder wett. Polen hat am 15. März 1928 eine Valorisierung seiner Zölle in Kraft treten lassen, welche die Sätze entsprechend dem Unterschied des Papierzlotykurses = 47 Pfg. und des Goldzlotykurses = 81 Pfg. erhöht. Die Erhöhung beträgt für die meisten Waren 30%, für Fertigwaren bedeutend mehr (Eisenwaren 56%, Damenhüte 117%, Briefpapier 195%).[1] Polen hat nach Rumänien laut Denkschrift des österreichischen Nationalkomitees die höchste europäische mittlere Zollbelastung in Höhe von 43% des Werts der Einfuhrwaren. — Man wird gut tun, sich von den internationalen Konferenzen nicht allzuviel zu versprechen.

Die Weltwirtschaftskonferenz hat auch der M.-B. im besonderen das Wort geredet und „die gegenseitige Gewährung unbeschränkter M.-B. in bezug auf Zölle und Handelsbedingungen für eine wesentliche Voraussetzung der freien und gesunden Entwicklung des zwischenstaatlichen Handels" erklärt. Die M.-B.-Klausel solle „nach Umfang und Form möglichst weit und großzügig (liberal) gefaßt werden". Die M.-B. soll „nicht durch Sonderbestimmungen oder Auslegungen geschwächt oder eingeschränkt" werden.

Die Internationale Handelskammer hat ihre Tätigkeit in den Dienst dieser von den Staaten gemeinsam zu lösenden Fragen gestellt. Die Richtung, in der man arbeitet und von der man sich Besserung der Handelsverhältnisse verspricht, kann mit Normalisierung der Handelspolitik bezeichnet werden. Man strebt die Schaffung eines Normalhandelsvertrages, eine Vereinheitlichung des Zolltarifschemas und eine Vereinheitlichung der Zollnomenklatur an. — Der Ausschuß der I. H. K. für die Beseitigung der Handelshemmnisse hat sich vor allem mit zwei Problemen beschäftigt: mit der Stabilität der Zolltarife und mit der M.-B.-Klausel. Als Resultat seiner Arbeiten hat er nunmehr der I. H. K. den „Genfer Entwurf eines einheitlichen Zolltarifrahmens" zur Stellungnahme vorgelegt. Es ist kein Zweifel, daß bei größerer Vergleichbarkeit der Zolltarifschemen die Handelsvertragsverhandlungen bedeutend erleichtert würden, besonders wenn man über die Verzollung der Fertigwaren und ihre Unterbringung zwecks Vermeidung einer zu großen Zahl von Positionen sich verständigen könnte. Für Exporteur und Importeur wäre die Beseitigung der Tarifwirren gleichfalls ein großer Vorteil, und schließlich wäre eine

[1] Siehe Deutscher Außenhandel 1928.

brauchbare Grundlage für die internationale Handelsstatistik geschaffen, um z. B. eine vergleichbare Berechnung über die relative Zollbelastung der Waren in den einzelnen Staaten zu ermöglichen. Der zitierte Entwurf betrifft nun zunächst die Schaffung eines Schemas für den Rahmenaufbau des Tarifs, während die Ausfüllung desselben mit einer Musternomenklatur zwecks Vereinheitlichung der Zollnomenklatur der einzelnen Länder noch zu erwarten ist.

Auf den Mangel einer zu kurzen Laufzeit der Tarifverträge hat auch die I. H. K. hingewiesen. Stetigkeit der Zollverhältnisse ist eine notwendige Voraussetzung für Entwicklung und Anbahnung von Handelsbeziehungen. Es ist hier zu sagen, daß z. B. für die deutsche Exportindustrie ein mäßiger englischer Schutzzolltarif leichter zu ertragen wäre, als die, durch ständig neueingeführte Zölle veranlaßte Unsicherheit der Handelsbedingungen. Es ist aber zu hoffen, daß mit fortschreitender Konsolidierung der internationalen Handelsbeziehungen künftig wieder eine größere Stabilität der Zolltarife durch Abschluß langfristiger Tarifverträge erreicht werden wird.

Eine andere Aufgabe, die zur Klärung und Standardisierung des internationalen Handels beitragen könnte, wäre — wie erwähnt — die Schaffung eines Normalhandelsvertrages. Auf diese Weise könnte etwa bestimmt werden, daß Ein- und Ausfuhrverbote nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen erlaubt seien, daß für eine feststehende Reihe von Belangen ein für allemal M.-B. gelten und einzelstaatliche Sonderbehandlung unzulässig sein solle; daß die Staaten Tarifbindungen auf gewisse Mindestzeitspannen eingehen sollen usw. Der Normalvertrag müßte eine Loyalitätsklausel im Sinne einer Verpflichtung gegenseitig entsprechenden Entgegenkommens enthalten; desgleichen eine Bestimmung zwecks Bekämpfung des internationalen Protektionismus etwa entsprechend dem Vorschlag der Münchener Handelskammer, wonach jedem Vertragsstaat die Verpflichtung auferlegt würde:

1. Keine Verwaltungsmaßnahmen neu zur Einführung zu bringen, die den Waren-, Geschäfts- und Personenverkehr der Vertragsländer gegenüber dem Eigenverkehr differenziert behandeln;

2. entstehende Streitfälle einem schon vorher festgesetzten Schiedsverfahren zu unterwerfen.

Solche Feststellungen über ein gewisses Mindestmaß selbstverständlichen und gleichartigen Entgegenkommens in den Handelsverträgen können — vor allem wenn international getroffen — den Abschluß von Kollektivverträgen vorbereiten. Solche Verträge würden die gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse über die Vorbedingungen eines gesunden internationalen Handels dadurch fruchtbar werden lassen,

daß sie zwecks Durchführung der Beschlüsse allen Vertragsstaaten bindende Verpflichtungen auferlegen würden; diese Kollektivverträge könnten sicherlich bei der Sanierung der internationalen Vertrags- und Handelspolitik einen guten Schritt vorwärts führen.

Abschließend mag darauf hingewiesen sein, daß alle diese von den zusammenarbeitenden Staatsverbänden unternommenen Bemühungen zur Ebnung der Handelswege eine wesentliche Unterstützung durch private, vorarbeitende und Vorschläge unterbreitende innerstaatliche wie zwischenstaatliche Konferenzen erhalten können. Bereitwilligkeit und Maß der Mitarbeit zur Lösung der zwischenstaatlich gestellten Aufgaben seitens amtlicher Stellen und privater Wirtschaftskreise der einzelnen Staaten werden das beste Barometer und der beste Bürge für ein fruchtbares Ergebnis und den endgültigen Wert der internationalen Bestrebungen sein.

Zusammenfassende Schlußbemerkung

Alle die genannten, zwecks Reformierung des internationalen Handels gemachten Vorschläge werden allein — so gut und wertvoll sie an sich sein mögen — nicht genügen, um auf die Dauer der unbedingten M.-B. eine ihrem Wesen treu bleibende Ausgestaltung zu geben. Zu diesem Zwecke wird es schon nötig sein, daß eine möglichst große Zahl von Staaten sich von der differentiellen M.-B.-Politik lossagt und sich entschließt, eine im oben dargelegten Sinne angewandte unbedingte M.-B.-Politik zu betreiben. Die Parole muß heißen: „Wenn für Zölle und Warenbehandlung M.-B. gewährt wird, dann auch ganz bedingungslos und unbeschränkt; eine derartige M.-B.-Behandlung ist, wenn nur irgend möglich, zu gewähren."

Daß eine kollektiv eingegangene Verpflichtung dieser Art von möglichst vielen Staaten übernommen werde; daß aber zugleich durch internationale Vereinbarung festgestellt würde, bei welcher Handelspolitik Gewährung der M.-B. für Zölle nicht stattfinden dürfe; daß schließlich ein internationales Schiedsgericht geschaffen würde, welches zu entscheiden hätte, ob bei einem Wechsel der Handelspolitik eines meistbegünstigten Vertragsstaates oder bei dem Mangel einer gegenseitig entsprechenden M.-B.-Politik diesem Staate die M.-B. weiterhin gewährt werden müsse oder dürfe; dies zu erreichen müßte das Ziel aller der Staaten sein, welche der unbedingten M.-B. und damit einer möglichst fruchtbaren internationalen Arbeitsteilung zum Sieg verhelfen wollen.

LITERATURVERZEICHNIS

Arndt, Paul: Die Zweckmäßigkeit des Systems der M.-B. Berlin 1901.

Borchardt, Felix: Entwicklungsgeschichte der M.-B. im Handelsvertragssystem. Königsberg 1906.

van der Borght: Handel und Handelspolitik. Leipzig 1900.

Blondel, G.: La politique commerciale de l'Allemagne et les nouveux traités de commerce. 1905.

Bonnet: La clause de la nation la plus favorisée. (Thèse, Grenoble 1905.)

Brandt und Leuckfeld: Die zukünftige Zoll- und Handelspolitik Deutschlands. 1923.

Calwer, Richard: Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten. Berlin 1902.

Esslen, J. B.: Die Politik des auswärtigen Handels. Stuttgart 1925.

Farra, Raphael: Les effets de la clause de la nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers. Paris 1910.

Fontano-Russo: Grundzüge der Handelspolitik. Leipzig 1911.

Glier, L.: Die M.-B.-Klausel. Berlin 1905.

Grunzel, Josef: System der Handelspolitik. Wien 1928.

Die Handelsverträge des Deutschen Reichs, herausgegeben vom Reichsamt des Innern. Berlin 1906.

Harms, Bernhard: Gegenwartsaufgaben der deutschen Handelspolitik. Jena 1925.

— Schicksalsstunde der deutschen Handelspolitik. 1925.

— Zukunft der deutschen Handelspolitik.

Helfferich, Karl: Handelspolitik. Leipzig 1901.

Herod, Jos.: Favored nation treatement, an analysis of the most favored nation clause. New York 1901.

Hinst, Bernhard: Meistbegünstigung und Reziprozität. 1915.

Horstmann, Heinrich: Handelsverträge und Meistbegünstigung. Berlin 1917.

Jastrow, Ignaz: Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung. Leipzig 1915.

— Handelspolitik.

Lusensky, Franz: Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung (Reziprozität). Stuttgart 1918.

— Handelspolitik.

Mages, Adolphe: Les conséquences de l'article 11 du Traité de Francfort. Paris 1911.

Nebel, Adolf: Der völkerrechtliche Inhalt der Handelsverträge des Deutschen Reichs. Freiburg 1913.

Oncken, A.: L'article 11 du Traité de Francfort et l'expiration des Traités de Commerce. 1891.

Plaut, Theodor: Deutsche Handelspolitik, ihre Geschichte, Ziele und Mittel. Leipzig 1924.

Poznansky, Charles: La clause de la nation la plus favorisée. Fribourg 1917.

Reichesberg, Naum: Die Meistbegünstigungspolitik in den künftigen Handelsverträgen. Bern 1918.

Röpke, Wilhelm: Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege. Jena 1915.

Schilder, S.: Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage. Stuttgart 1917.

Schraut, M.: Das System der Handelsverträge und die Meistbegünstigung. Leipzig 1884.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik:
Grundfragen der neuen deutschen Handelspolitik. 1924.
Neue Grundlagen der Handelspolitik. 1925.
Schüller, R.: Freihandel und Schutzzoll. 1905.
Schuhmacher, Hermann: Meistbegünstigungsklausel und Zollunterscheidung. München u. Leipzig 1915.
Schweinfurth, Herbert: Die Meistbegünstigung, eine völkerrechtliche Studie. Heidelberg 1911.
Teubern, Karl Frhr. v.: Die Meistbegünstigung in den internationalen Handelsverträgen. Breslau 1913. (Juristische Dissertation.)
Vosberg-Rekow: Die Zolltarifvorlage und ihre Begründung. Berlin 1902.
Waltershausen, Aug. Sartorius von: Der § 11 des Frankfurter Friedens. Jena 1915.
Weigert, M.: Differentialzölle und das Recht der m.-b. Nation. Berlin 1878.
Weber, Robert: Die Zölle im System der deutschen Handelsverträge. Würzburg 1902.
Zimmermann, Alfred: Die handelspolitische Lage Deutschlands nach dem Versailler Diktat. (Aus Volkswirtschaftliche Zeitfragen.) Berlin 1921.

Zeitschriften:

Deutsches Handelsarchiv.
Deutscher Außenhandel.
Deutsche Wirtschaftszeitung.
Weltwirtschaft.
Geschäftliche Mitteilungen des Reichsverbands der deutschen Industrie.

Abkürzungen

M.-B. = Meistbegünstigung.
m.-b. = meistbegünstigt, meistbegünstigte.
I. H. K. = Internationale Handelskammer.

INHALTSVERZEICHNIS

I. Hauptteil: Charakteristik der M.-B.

A. Begriff der M.-B. 3

B. Der Bereich vertraglich vereinbarter M.-B. 6

1. Gegenstand, Anwendungsbereich, zeitliche Reichweite 6
2. Die Beschränkungen 7
3. Die üblichen Ausnahmen 10

C. Die verschiedenen Formen der M.-B. 10

1. Die äußere Formulierung 10
2. Die zwei Hauptformen der M.-B. 14
   a) Begriff und Wesen der unbedingten M.-B. 15
   b) Begriff und Wesen der bedingten M.-B. (Reziprozität) 16

II. Hauptteil: Die M.-B. in der deutschen Handelspolitik vor und nach dem Kriege

A. Vorkriegszeit: Der Kampf um die M.-B. zwischen Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten 22

1. Die Entwicklung der deutsch-französischen Handelspolitik auf Grund des § 11 des Frankfurter Friedensvertrages 23
2. Die Entwicklung der deutsch-amerikanischen Handelspolitik auf Grund des Vertrages von 1828 30
3. Das Verhältnis zu England und den übrigen Staaten 34

B. Die Pariser Wirtschaftskonferenz und das Versailler Diktat 36

C. Nachkriegszeit: Die grundsätzlich unveränderte Handhabung der M.-B. in den Handelsverträgen Deutschlands und seiner Kontrahenten . . 39

1. Übersicht über die vertraglichen Abkommen und den regelmäßigen Inhalt der M.-B.-Verträge 39
2. Einzelne M.-B.-Verträge 43
   a) Tarifverträge (Frankreich, Spanien, Portugal) 43
   b) Reine M.-B.-Verträge (Großbritannien, Vereinigte Staaten) . . . 48

III. Hauptteil: Wertung der M.-B., Kritik ihrer Verwendung und Erfordernisse für eine künftige M.-B.-Politik

A. Die Zugehörigkeit der M.-B. und ihrer beiden Hauptformen zu einem handelspolitischen System 52

B. Die Zweckmäßigkeit der bedingten und der unbedingten M.-B. 56

C. Die Wandlungen der unbedingten M.-B.-Politik 63
1. Vertragliche Einengung der M.-B. 65
a) Koloniale und territoriale Präferenzierung 65
b) Listenmäßige M.-B. 66
c) Kontingentierung 66
2. Außervertragliche Verletzung der M.-B. 66
a) Tarifspezialisierung 66
b) Administrativer Protektionismus 70
c) Allgemeine Handelspolitik 72
D. Die Erfordernisse einer künftigen unbedingten M.-B.-Politik 73
1. Änderung der autonomen einzelstaatlichen M.-B.-Politik 73
2. Internationale Anbahnung einer neuen Handelspolitik 77
Zusammenfassende Schlußbemerkung 80